

ЦЭНТР ЕЎРАПЕЙСКАЙ ТРАНСФАРМАЦЫІ
CENTRE FOR EUROPEAN TRANSFORMATION

Watchdog function в восприятии беларусских общественных организаций. Оценка потребностей НГО в гражданском наблюдении

Отчет по результатам исследования

Центр европейской трансформации



Исследование выполнено по заказу неправительственной организации «Belarus Watch»

http://cet.eurobelarus.info

Авторы:

Ольга Лашкевич

Алёна Зуйкова

Николай Ошуркевич

Андрей Егоров



Центр европейской трансформации
Минск, Беларусь

cet@eurobelarus.info
cet.eurobelarus.info
+375 29 6185388

 Facebook  Twitter  VKontakte

Оглавление

Введение

Среди функций общественных организаций (НГО) гражданский контроль (*watchdog function*, гражданское наблюдение) занимает одно из центральных мест. Эта функция предполагает защиту общества от проявлений неэффективности деятельности публичных и частных институций, незаконных практик, нарушений базовых прав человека и т.д. В реализационном аспекте гражданское наблюдение предполагает мониторинг, выявление фактов нарушений, опубличивание фактов, прямые действия по предотвращению нарушений и защите от нарушений.

В практике деятельности общественных организаций эта функция часто существует в неразрывной связи с функциями адвокатирования, защиты прав человека, защиты интересов целевых групп и поэтому может не восприниматься как нечто обособленное. Помимо этого, реализация гражданского контроля часто требует специальных знаний, навыков и квалификаций, которые не всегда присутствуют в среде НГО.

Неправительственная организация «Belarus Watch» на протяжении 4 лет осуществляет проект по наблюдению за выборами и организовывает обучающие курсы, международные миссии по наблюдению и развивает идею гражданского наблюдения за выборами в Беларуси. В данный момент организация разрабатывает концепцию кампании, которая будет распространять возможности использования ресурса гражданского контроля на другие сферы общественной жизни. В планируемой кампании наблюдатели от граждан (гражданские наблюдатели) будут включаться в деятельность различных общественных организаций, работающих в сфере защиты и мониторинга социальных прав и прав человека.

Предметом нашего дальнейшего рассмотрения являются **представления лидеров и активистов общественных организаций Беларуси** о функции гражданского контроля (*watchdog function*, гражданского наблюдения) и потребностях в привлечении гражданских наблюдателей.

На основе анализа результатов исследования будут:

1) выявлен комплекс представлений о функции гражданского контроля (*watchdog function*, гражданского наблюдения) в среде НГО Беларуси;

2) определены тематические сферы и области, где существует потребность в реализации функции гражданского контроля (*watchdog function*, гражданского наблюдения);

3) выяснены потребности НГО в привлечении гражданских наблюдателей на волонтерской основе к деятельности организации и, в частности:

   - насколько деятельность организации подразумевает/может подразумевать привлечение гражданских наблюдателей;
   - в каких направлениях деятельности могут быть потенциально привлечены гражданские наблюдатели-волонтеры;
   - в чем видятся основные проблемы и препятствия в привлечении гражданских наблюдателей к деятельности организации.

Исходные гипотезы исследовательской группой были сформулированы следующим образом:

А. Представители общественных организаций лишь в общих чертах могут описать функцию гражданского контроля, она присутствует в установках как «важная» и «правильная», но описывается скорее абстрактно.

Б. Среди правозащитников и экологов существует более развернутое понимание гражданского контроля, мониторинга прав человека, прав граждан на получение значимой информации, ввиду специфики деятельности; для первых это связано с общим профилем деятельности, для вторых — является знакомым через положения Орхусской конвенции.

В. В своей деятельности НГО слабо используют механизмы гражданского контроля, в общественных организациях скорее заинтересованы в использовании таких механизмов, но либо редко пытаются что-то делать в этом направлении, либо совсем об этом не думают.

Г. В НГО не слишком хорошо знают, что другие организации делают и предпринимают в плане организации гражданского контроля.

Д. Практика привлечения волонтеров слабая, в НГО не очень хорошо знают, куда и зачем применять гражданских наблюдателей-волонтеров.

Е. В общественных организациях будут выражать заинтересованность в гражданских наблюдателях-волонтерах, но лишь поверхностно смогут объяснить, зачем им нужны такие люди.

Забегая вперед, отметим, что по результатам исследования предположения исследовательской группы нашли свое частичное подтверждение. В меньшей степени подтвердились гипотезы относительно связи понимания сути гражданского контроля с предметом деятельности организаций, осведомленности о деятельности других организаций в области гражданского контроля, а также возможностей конкретизировать потребности в волонтерах; в остальных случаях выводы во многом совпали с изначальными предположениями.

Исследование проводилось в период **с 1 июля по 15 августа 2014 года**. Для сбора необходимых исследовательских данных с представителями НГО было проведено:

- **20 индивидуальных интервью**: 10 — с лидерами национальных, 4 — с лидерами столичных и 6 — с лидерами региональных организаций;
- **2 фокусированных групповых интервью** (средняя продолжительность фокус-групп — 2 часа; общее количество участников — 13 человек, представлявших 7 национальных и 6 столичных организаций);
- **анкетный опрос по электронной почте** с использованием инструментария *SurveyMonkey* (анкеты были разосланы в 150 организаций по 200 адресам электронной почты).

Выборка для всех использованных видов опроса строилась с соблюдением:

а) представленности различных сфер деятельности НГО: культура, национальная культура; социальная сфера; права человека; экология; гражданское общество; устойчивое развитие, развитие городских и сельских территорий, агротуризм; бизнес, бизнес-ассоциации; молодежь; образование; аналитика и исследования;

б) баланса центральных и региональных организаций.

В первой части документа мы очертим общую картину представлений о понятии «гражданский контроль» среди представителей НГО Беларуси; в последующих частях обратимся к анализу содержательных аспектов оценки потребностей беларусских НГО в гражданском наблюдении и к количественным данным анкетного опроса.

1. Общие представления о гражданском контроле и наблюдении

1.1. Первые ассоциации и определения понятий «watchdog function», «гражданский контроль», «гражданское наблюдение»

Данное исследование не ставит целью дать «правильный» в научном понимании ответ на вопрос о смысле, содержании и месте функции гражданского контроля и наблюдения среди прочих проявлений о гражданской активности, а акцентирует внимание именно на представлениях, существующих в среде активистов общественных организаций Беларуси.

Анализируя ответы респондентов, можно сделать вывод, что представители НГО способны в общих чертах описать функцию гражданского контроля, а также при необходимости более детально раскрыть ее содержание. Отвечая на вопрос о первых ассоциациях, возникающих при употреблении словосочетаний «гражданский контроль» и «гражданское наблюдение», респонденты наиболее часто давали следующие ответы:

- наблюдение;
- мониторинг;
- отслеживание ситуации;
- контроль;
- анализ ситуации;
- реакция;
- влияние;
- участие в неких процессах.

Реже встречались варианты ответов:

- пассивное отношение;
- инициативность;
- ответственность;
- сигнализирование;
- получение информации.

Стараясь дать более четкое определение предлагаемому концепту, респонденты останавливались на том, что гражданский контроль и наблюдение — это:

> *«Инструмент или механизм действий гражданского общества; обратная связь для государства; рутинная канцелярская работа; мониторинг практики, соответствия слов и дел»*[*];

> *«Одна из достаточно распространенных форм, с помощью которых возможно общественное участие в системе управления»*;

---

[*] Здесь и далее в тексте цитаты респондентов выделены курсивом.

«У прынцыпе, гэта вялікая, вельмі нудная і вельмі сумная, крапатлівая работа. І, скажам так, дастае часам усё гэта, але ж яна вядзецца. І нават калі адмоўны вынік — гэта ўсё роўна вынік, таму што ўсе гэтыя парушэнні дакументуюцца».

Начиная исследование, авторы сделали предположение, что у представителей беларусских НГО могут возникнуть затруднения при попытке дать определение функции гражданского контроля и описать свое видение ее. Эта рабочая гипотеза частично нашла подтверждение, т.к. не стали исключением следующие ответы:

«Наполовину не знаю, о чем говорю»; *«Впервые слышу словосочетание «гражданский контроль»*; *«Я откровенно скажу, что я понятия не имею, что это такое»*.

Англоязычное выражение «watchdog function» в рассуждениях использовалось редко. Но если акцент делался на нем, то также возникали затруднения:

«Трудно что-нибудь сказать»; *«Сложно с ассоциациями».*

Тем не менее, отвечая на вопрос «Watchdog function — о чем это?», респонденты останавливались на следующих утверждениях:

«Выработка какой-то позиции»; *«Правозащита, наблюдение, мониторинг»*; *«Арганізацыі, якія стаяць для таго, каб не было ў грамадстве карупцыі»*.

В процессе полевого исследования не было обнаружено особой разницы между ответами участников индивидуальных интервью и фокус-групп. Но участники первой фокус-группы сделали особый акцент на выяснении концептуальной сути гражданского контроля и наблюдения, посвятив этому чуть более половины отведенного времени. Именно тогда они попытались развести понятия «watchdog function», «гражданский контроль» и «гражданское наблюдение». Так, «watchdog function» некоторым респондентам виделось как более узкое понятие, отражающее функцию специализированных общественных организаций, тогда как понятие «гражданский контроль» — как контроль общества над политиками, который является не только проявлением гражданской сознательности и небезразличия:

«Watchdog function и гражданский контроль в моей голове живут так, как будто это не совсем одно и то же. Т.е. watchdog function, на мой взгляд, более присуща организациям, возможно, каким-то экспертным группам, инициативам, т.е. субъектам, которые выбрали для себя эту функцию как основную, или одну из основных, на какой-то определенный период времени, и они следят за какими-то другими субъектами. Это может быть реализация программ, представленность интересов общества, реализация прав, еще чего-то. Что касается гражданского контроля, то мне кажется, что тут всё более широко. Это такой контроль общества над политиками или над кем-то, им же выбранными, в плане того, насколько интересы общества ими реализуются. Это может быть не обязательно какой-то мониторинг или какие-то специальные действия, это может быть небезразличие общества к тому, чем занимаются выбранные ими политики».

Что касается различий между гражданским наблюдением и гражданским контролем, то как участники индивидуальных интервью, так и участники фокус-групп связывали эти два понятия с самим процессом реализации функции: если наблюдение — это только мониторинг, отслеживание проблем и несоответствий, то контроль обязательно предполагает реакцию, ответные действия и предложения:

> *«Мы, хутчэй, займаемся не кантролем, а маніторынгам. Па меншай меры, стараемся адсочваць, якія рашэнні былі прынятыя, як яны будуць уплываць на нашу арганізацыю, на тыя групы людзей, з якімі мы працуем»*;

> *«Гэта, хутчэй, назіранне, бо кантроль усё ж такі прадугледжвае рэакцыю»*;

> *«Сейчас механизм гражданского контроля выполняет больше мониторинговые функции. Т.е. мы, имея этот инструмент, можем что-то говорить о том, как меняется ситуация, как происходят процессы, что хуже, что лучше, но, в принципе, это не является инструментом воздействия»*.

Именно такую разницу между контролем и наблюдением имел ввиду респондент, когда на вопрос о первых ассоциациях с выражением «гражданское наблюдение» ответил: *«Пассивное отношение, только наблюдение, и больше ничего»*.

Некоторые респонденты из второй фокус-группы под гражданским контролем имели ввиду не просто обратную реакцию, а реакцию в виде достижения положительного результата. Иными словами, они склонны были считать гражданским контролем только то, что возымело конкретное действие, повлекло за собой изменение ситуации. В противном случае, по их мнению, речь идет не более чем о гражданском наблюдении:

> *«Вы про процесс, а я про результат. Но вы сами сказали, что для того, чтобы был контроль, группа должна иметь желание чего-то добиться. У меня это как цель, целеполагание. И в этом целеполагании, если я хочу добиться того, чтобы сохранить деревья в моем дворе, то просто позвонить в ЖЭС и в результате ничего не получить — для меня это «зеро», потраченные напрасно усилия»*.

Именно на этом противопоставлении процесса и результата был сделан акцент в прояснении содержания понятия «гражданский контроль»:

> *«У меня возникает всё время вопрос: гражданский контроль — это все-таки процесс? Или это какой-то промежуточный результат? Например: «Я позвонил, я увидел, я написал». Или это все-таки какой-то осмысленный процесс с целью и конечным результатом? Когда вот так: «Я увидел проблему — проблема решена». Я бы с вами поспорила здесь. Мне кажется, что контроль не предполагает конечного решения проблемы, т.е. он предполагает набор каких-то шагов по ее выявлению, но дальнейшее решение — это какой-то другой гражданский акт»*.

В то же время, по мнению некоторых респондентов, речь идет всего лишь о терминологии, отражающей в некоторых случаях определенные стороны явления или стадии процесса:

> *«На самом деле, я думаю, что это просто слова. Мы можем договориться, и не важно, как это назвать. Главное, как мы понимаем то, что называем разными словами. Я лично это понимаю, что общество отслеживает, что и как делает государство, фиксирует, документирует и в отношении этого потом предпринимает необходимые действия, чтобы сделать жизнь лучше»*.

Подводя итог первичных ассоциаций и определений функции гражданского контроля и наблюдения, нужно отметить, что у большинства респондентов она присутствует в установках как «важная» и «правильная»:

- первичная;
- важная;
- очень важная;
- неотъемлемая;
- необходимая;
- ключевая.

Реализация функции гражданского контроля — процесс последовательный, алгоритм протекания которого подразумевает ответы на вопросы:

- **Кто контролирует?**
- **Кого контролируют?**
- **Зачем контролируют?**
- **Как контролируют?**

1.2. Представления о субъекте гражданского контроля

Вопрос о субъекте гражданского контроля не вызвал особых сложностей у респондентов. Сама специфика гражданского контроля дает основание утверждать, что это должна быть общественность, граждане. То, что требовалось прояснить, — каким образом должна быть представлена общественность и какого рода организованность граждан требуется для того, чтобы можно было говорить о гражданском контроле.

Немалая часть респондентов считала, что для гражданского контроля достаточно активности рядовых граждан, способных оценить ситуацию и влиять на нее:

> *«Все желающие могут выступать в таком качестве. Причем они могут быть как организованные в разной ступени (от инициативной группы до экспертной организации), так и неорганизованные. Так, если какая-то проблема волнует, то десять абсолютно незнакомых между собой граждан могут написать письма на одну и ту же тематику о том, что их беспокоит»*;

> *«Сказаць, што займацца грамадскімі пытаннямі могуць толькі тыя, хто зарэгістраваны, што толькі яны гульцы — нельга. Грамадскі спектр дастаткова шырокі. Гэта могуць быць проста актывісты, проста людзі, якія займаюць актыўную жыццёвую пазіцыю, імкнуцца штосьці змяніць. Дапусцім, змяніць у школе, змяніць у сваім нейкім калектыве, на штосьці спадзьвігнуць сваіх калег, паплечнікаў. Гэта ўсё грамадская актыўнасць»*;

> *«Люди, которые не входят ни в какие ассоциации, которые имеют свой бизнес, работают на каком-то предприятии, но просто сейчас ездят на велосипеде (потому что пошла такая тенденция в обществе), и они видят какие-то бордюры, видят неправильные дорожки, реагируя на какие-то столкновения на этих дорожках — они пишут какие-то прошения, какие-то письма именно как граждане, как наблюдатели»*.

Тем не менее, дискуссия во время фокус-групп заострилась именно на прояснении момента, являются ли индивидуальные действия человека проявлением гражданского контроля. Прозвучало мнение, что в широком смысле в такой деятельности есть отражение контрольной составляющей, но для концептуализации и идентификации явления этого недостаточно. Тем не менее, респонденты сошлись во мнении, что в случае с индивидуальными проявлениями гражданской активности необходимо четкое соответствие критериям гражданского контроля (например, компетентности, независимости, опубличивания), о которых речь пойдет ниже. В противном случае, речь действительно может идти о решении насущной индивидуальной проблемы, а не о гражданском контроле как таковом:

> *«Несогласна, что это должен быть какой-то коллективно организованный субъект. Если какой-нибудь с очень гражданской позицией архитектор, или любой человек, начнет сам себе мониторить что-то, про это писать, про это говорить, привлекать к себе всяческое внимание — я не могу себе позволить назвать это негражданским контролем»*.

Что касается коллективного субъекта гражданского контроля, то по этому поводу все респонденты были единодушны: это либо общественные организации, которые специализируются на выполнении данной функции, т.е. *watchdog*-организации (в первую очередь, правозащитные), либо организации различной направленности, которые среди прочих функций реализуют и гражданский контроль в своей сфере деятельности и для своих целевых групп. Это может быть экология, образование, бизнес и т.д.:

> *«Какие-то коалиции, общественные организации, которые для себя определили такую миссию. Они являются гражданским контролем, несмотря на то, что это организации. Просто активные граждане инициировали в какой-то момент создание организации, чтобы приложить общие усилия, усилить эффект. Такие организации есть. Я полагаю, это те, которые связаны с экспертизой и т.п. В том числе и некоторые правозащитные организации, мне кажется, этим занимаются»*;

> *«Гэта ўвогуле нейкім чынам доступ грамадства да інфармацыі пра тое, якім чынам паводзяць сябе органы ўлады, каб іх можна было кантраляваць. Не абавязкова гэта можа быць толькі ў эканамічнай галіне. А, хутчэй за ўсё, у тым, каб дзеянні ўлады маглі быць падсправаздачнымі грамадству праз нейкія механізмы. І адзін з гэтых механізмаў — гэта якраз-такі watchdog-арганізацыі, якія гэту інфармацыю робяць публічнай, здабываюць і альбо нават суадносяць з тым, як гэта павінна правільна рэалізоўвацца»*;

> *«Общественные организации реагируют на события, которые происходят в обществе, и каким-то образом влияют на эти события с точки зрения своей деятельности. Т.е. если это правозащитная организация — она реагирует на какое-то нарушение прав, если это экологическая организация — значит, она реагирует на ухудшение экологии, если это еще какая-то организация — она реагирует в своей сфере»*.

Таким образом, обобщенно представления о субъекте гражданского контроля можно проиллюстрировать следующей схемой:

- **Индивидуальный субъект**:
  - активные компетентные граждане;
- **Коллективный организованный субъект**:
  - *watchdog*-организации, где функция гражданского контроля является основной;
  - общественные организации, где функция гражданского контроля является сопутствующей.

1.3. Представления об объекте гражданского контроля

Объектом гражданского контроля, по мнению респондентов, в первую очередь является государство. Поскольку повестку дня определяют государственные органы, а гражданское общество по своей природе призвано выступать посредником между государственной и частной, приватной сферами, то контроль уместен именно по отношению к органам власти. Респонденты высказали мнение, что государство является инструментом для гражданского общества. Оно может само себя контролировать как хочет, но общество, ради которого государство существует, должно посылать государству сигналы: что делается хорошо или плохо, что надо исправить. Этому было также дано наименование «общественный контроль».

Перечень того, что, по мнению респондентов, в действиях государства очевидно должно подлежать контролю:

- соблюдение законных интересов и прав граждан;
- состояние законодательной и правоприменительной практики;
- решение текущих социальных проблем;
- коррупция;
- состояние и расход бюджета.

Респондентами в данном ключе было озвучены следующее:

> *«Назіранне грамадзян за тым, як дзяржава рэалізуе важныя для гэтых грамадзян пытанні, звязаныя з якасцю і ўмовамі іх жыцця»*;
>
> *«Маніторыць рашэнні, якія прымаюцца ўладамі, рэагаваць на ключавыя рашэнні, звязаныя з дзейнасцю грамадскага сектара»*;
>
> *«Здесь контроль мы осуществляем за деятельностью государства в части законотворчества, которое затрагивает интересы наших целевых групп»*;
>
> *«Наблюдение на выборах, осуществляем гражданское наблюдение на каких-то мероприятиях, которые касаются самой структуры или управления страной»*;
>
> *«Контроль за действиями различных органов власти при исполнении ими определенных административных процедур»*.

Контроль и влияние на законодательство наиболее часто фигурируют в приводимых респондентами примерах проявления *watchdog function* как в их собственных организациях, так и в известных им *case-study*, случаях из практики. Например, речь шла: о контроле в сфере исполнения законодательства об охране историко-культурного наследия; в части законотворчества, которое затрагивает интересы малого бизнеса; об осуществлении мониторинга исполнения избирательного законодательства, мониторинга пенитенциарных учреждений, судебной системы; об отслеживании законодательной ситуации в сфере транспорта; об отслеживании и реагировании на решения административных органов относительно велосипедной инфраструктуры и т.п.

Респонденты не только часто называли отрасли законотворчества и правоприменения в качестве таковых, где функция гражданского контроля очень востребована. Они также высказывали мнение, что *watchdog function* наиболее ярко представлена именно в тех областях, где есть законодательные и правовые нормы и образцы, на которые можно опираться, с которыми можно сверять существующую ситуацию, ссылаясь на которые можно говорить, что что-то идет не так, как должно идти (например, в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, с конвенциями по правам инвалидов, женщин, Орхусской конвенцией и т.п.).

Но, по мнению респондентов, гражданскому контролю подлежит не только деятельность государственной власти и госучреждений. *Watchdog function* может быть реализована также и в отношении бизнес-корпораций, профсоюзов, иных общественных организаций, деятельность которых затрагивает интересы общества, конкретных целевых групп:

> *«Есть крупные субъекты, акторы, которые тоже могут влиять на то, что происходит в стране, в обществе, и, соответственно, на них тоже могут как-то реагировать те самые «неабыякавыя» люди, организации, другие субъекты»*;
>
> *«Это называется decision-makers, т.е. это те, кто тоже влияют на ситуацию, принимают решения»*;
>
> *«Я тоже считаю, что контролю подлежит не только государственная власть. Она просто первая приходит на ум, потому что там все-таки больше каких-то злоупотреблений совершается в плане того, что касается нашей жизни. И бизнес, наверное, и те же профсоюзы, о которых вспоминали, и другие организации — все структуры, которые влияют на людей, тоже могут нарушить права, осуществлять какие-то злоупотребления. Вот за ними, соответственно, тоже может осуществляться контроль простыми людьми через какие-то ассоциации, группы».*

При этом некоторые респонденты высказали мнение, что необходим и контроль в отношении коллег по «третьему сектору», для того чтобы вырабатывать и прививать механизм сотрудничества, учиться цивилизованному сосуществованию друг с другом. Подобный контроль имеет особое значение, когда государство делегирует некоторые свои функции общественным организациям:

> *«Таму што, напрыклад, у нас зараз амаль за ўсё, што ў сацыяльнай сферы робіцца, адказвае ў сваёй большасці ўлада. А калі яна дэлегуе, напрыклад, гэтыя функцыі камусьці іншаму, то кантроль можа быць, канешне, і за тым. Ну, напрыклад, механізм сацыяльнай замовы. Даюцца нейкія сродкі грамадскай арганізацыі, яна бярэ на сябе выконваць тую ці іншую функцыю. А як яна гэта выконвае — за гэта, у прынцыпе, яна справаздачыцца толькі ўладзе, тым, хто ёй грошы даў. А грамадству гэтай справаздачы няма. Увогуле, у нас, скажам так, справаздачы любых*

органаў перад людзьмі, перад грамадствам вельмі не развіты. І не толькі таму, што няма такога досведу, а звычкі няма такой. Ну, напрыклад, фонды павінны справаздачыцца, паказваць, куды яны, як яны збіраюць грошы, як яны іх раздаюць. Таму што нармальная сітуацыя — гэта калі фонды павінны апублічваць сваю дзейнасць, каб больш грошай прыцягнуць і каб ім быў давер. А ў нас гэта асабліва не развіта».

Вовсе необязательно, считают некоторые респонденты, мониторить и отслеживать деятельность только таких крупных команий, как, например, «Кока-Кола»; можно и нужно обращать внимание на соответствие законодательству и правам граждан работы более мелких, локальных игроков «треьего сектора». Контроль над тем, как реализуются какие-то социальные проекты, аналитика как оперирование какой-то важной информацией, проведение каких-то консультационных и мотивирующих (мотивационных) мероприятий с общественными организациями — это то, что, помимо прочего, также предполагает гражданский контроль.

Несколько интервьюируемых на вопрос о том, что, в их понимании, означает гражданский контроль, ответили, что это:

«*Наблюдение за деятельностью общественных организаций с целью какого-то мониторинга, исследования и контроля»*;

«Наблюдение за общественными организациями в плане того, какую они проводят работу в гражданском обществе».

При этом осталось не совсем ясным, что в конкретных случаях имели в виду респонденты: то ли то, что общественные организации являются одним из объектов гражданского контроля, то ли то, что они представляют специфический и единственный интерес для гражданского контроля.

Подытоживая вышесказанное, нужно отметить, что сферы применения гражданского контроля так же обширны, как и интересы целевых групп. На кого или на что можно направить свой компетентный взгляд, зависит от конкретных целей субъекта гражданского контроля. Иными словами, гражданский контроль может быть как внутренний, так и внешний. В идеале можно мониторить и контролировать и деятельность своей организации — через профсоюз, и состояние трудового законодательства и соблюдение прав трудящихся — через ассоциацию профсоюзов:

«Любая форма деятельности подлежит контролю. Кто-то упоминал про устав. Можно контролировать соответствие деятельности уставным целям»;

«Кантролю падлягаюць пытанні, звязаныя з бяспекай жыцця людзей. Маецца на ўвазе фізічная і псіхалагічная бяспека, пытанні, звязаныя са станам навакольнага асяроддзя, здароўем, базавымі правамі чалавека, магчымасцямі рэалізацыі чалавека ў канкрэтнай краіне».

Таким образом, дабы обеспечить контроль, который необходим обществу для развития, он должен быть многосторонним.

1.4. Представления о целях гражданского контроля

Зачем осуществлять гражданский контроль? Восприятие того, насколько и для чего нужен гражданский контроль, становится понятно из контекста. Условно можно выделить несколько групп целевых предпочтений респондентов. К первой группе предпочтений относится очень часто отслеживаемое в ответах объяснение необходимости гражданского контроля для завершения законодательного процесса:

- влияние на законотворчество;
- влияние на повестку дня;
- влияние на систему управления.

От респондентов были услышаны следующие высказывания:

«Когда общество в рамках своих необходимостей, своих возможностей может участвовать в процессе принятия каких-то решений на государственном уровне, то мнение его представителей является важным и при принятии каких-то законопроектов, которые касаются самого общества. Люди могут влиять на принятие того или иного законопроекта»;

«Адбываюцца нейкія працэсы ў дзяржаве, і грамадства натуральна ацэньвае гэтыя працэсы, звяртае ўвагу дзяржавы на гэтыя працэсы, з тым каб былі прыняты нейкія крокі ці то на вітанне гэтых працэсаў, ці то на іх спыненне. Як гэта адбываецца, напрыклад, у сферы барацьбы з наркаманіяй, калі грамадскія арганізацыі і ініцыятывы звяртаюць увагу дзяржавы на тое, што ёсць такая пагроза, ёсць такая небяспека, каб дзяржавай былі прынятыя пэўныя крокі».

Вторая группа предпочтений прослеживается в комментариях, где делался акцент на аналитической составляющей гражданского контроля, используя который можно лучше понять общество и существующие в нем проблемы и запросы:

- анализ и понимание существующей ситуации;
- выявление насущных проблем;
- выработка конструктивных предложений;
- препятствие злоупотреблениям в разных секторах.

Респондентами высказывались по этому поводу следующие суждения:

«Гражданский контроль — это в первую очередь анализ существующей ситуации и конструктивные предложения о том, что желает общество, т.е. не контроль ради контроля, а контроль ради того, чтобы либо упреждать неразумное законотворчество, либо его разумно вгонять в рамки с учетом интересов общества и целевых групп. Вот это и есть контроль»;

«Функции гражданского общества — это не устраивать конфликты, а находить какие-то мосты для взаимопонимания. И поэтому, мне кажется, общественный контроль — он не в том, чтобы «лямантаваць», что, допустим, в зоопарке кому-то чего-то не докладывают и т.д., а в том, чтобы видеть любую проблему системно, уметь выявлять причинно-следственные связи и потом предлагать какие-то решения»;

«Гражданский контроль нужен для того, чтобы можно было следить, куда уходят деньги, которые зарабатывают предприниматели».

Помимо прочего, гражданский контроль позволяет достигать воспитательных и коммуникативных целей. Именно такой вывод можно сделать из некоторых высказываний респондентов:

- принятие на себя ответственности за развитие страны;
- развитие коммуникации;
- реализация собственных интересов;
- защита прав.

Так, прозвучали следующие высказывания:

«Вось, напрыклад, людзі больш імпэту маюць для таго, каб развіваць гэтую галіну, а ўлада менш. І разумеючы, што гэта патрэбна, улада кажа: «Ну, добра, вас больш, вам больш хочацца, давайце рабіце. Толькі там справаздачцеся і г.д.».

А другая функцыя ў нашай сітуацыі — гэта, увогуле, каб людзі не былі так заражаны гэтым патэрналізмам ці тым, што дзяржава за іх павінна вырашыць усе праблемы. Людзі павінны самі ўдзельнічаць у жыцці, і не так ужо важна, у якой гэта сферы: ці гэта экалогія, ці праваабарончая дзейнасць, ці сацыяльная нейкая. Яны павінны браць на сябе таксама частку адказнасці за развіццё краіны»;

«Грамадскі кантроль — гэта назіранне за працэсамі, якія ідуць, гэта рэакцыя. З'яўленне любой грамадскай арганізацыі — так людзі рэагуюць на нейкую праблему ці пытанне, бо дзяржава не можа запоўніць цалкам усе сферы. Людзі вельмі часта самі больш гнуткія, яны самі рэагуюць на тое, што патрэбна»;

«Вот кто-то воспринимает гражданский контроль так, что это когда не нравится, где остановка находится, или не нравится, как проложен какой-то маршрут. Но вот найти консенсус и найти возможность, как решить какие-то социально значимые для гражданского общества проблемы, с позиции интересов многих сторон, и научиться слушать других — вот это, мне кажется, то, где у нас пока мало навыков и чем надо заниматься»;

«Ты не только наблюдаешь, не только сидишь, но ты пытаешься и как-то свои интересы реализовать через эти созданные, по сути, обществом структуры, через выбранных тобой людей, через какие-то протесты, акции, слушания, еще что-то».

В представлениях большинства участников исследования государство и гражданское общество часто выступают тандемом в достижении каких-либо целей, как в случае гарантии соблюдения и защиты прав человека:

«Вообще, ответственность за то, чтобы права граждан соблюдались, — это, в первую очередь, ответственность нашей системы управления. Следить за тем, соблюдаются ли они или нет, и вносить какие-то предложения — это уже потом, это уже ответственность как бы других органов, организаций там и т.п.»;

«Государство должно нести ответственность и гарантировать людям права, а уже в случаях несоблюдения этих прав, человек должен знать, куда ему обратиться для того, чтобы осуществить этот контроль. И человек должен знать, что вот если я сюда обращусь, если я считаю что мои права ущемлены, тогда можно обращаться в эти организации».

1.5. Представления о критериях гражданского контроля

Наконец, нас интересовал вопрос о том, каким критериям должна соответствовать деятельность по гражданскому контролю, как и каким образом она должна осуществляться, чтобы ее можно было назвать полноценной. Даже без специального вопроса, т.е. в «невынужденных интервью», большинство респондентов сошлись во мнении, что эта деятельность требует отдельных компетенций. Участники исследования были убеждены, что для контроля необходима и информированность, и определенная квалификация:

«Нужно хорошо представлять себе сферу, которая мониторится, нужно представлять себе места, где могут быть употреблены эти результаты, т.е. нужно хорошо знать механизмы и действия государственной системы управления, хорошо понимать про международные механизмы влияния. Это достаточно большой блок достаточно конкретных знаний, которые нужно иметь, чтобы построить стратегическую рамку для реализации этого всего. Кроме того, нужно понимать, как это возможно, как это делается, кто может это делать, какими средствами, методами и т.д.»;

«Чтобы предложить изменение закона, надо понимать, что вы хотите изменить и с какой такой радости, поэтому набрать факты и зафиксировать их, а потом начать предлагать что-то, что можно сделать, — это же и есть гражданский контроль, если это делает общественность, а не само государство»;

«Гэта асобная праца, якая прадугледжвае, што грамадзяне добра ведаюць: а) свае інтарэсы і канкрэтнай мясцовасці; б) яны ведаюць, якія канкрэтныя рашэнні прымаюцца ўладамі і як яны звязаны з іх інтарэсамі, наколькі гэтыя рашэнні задавальняюцца ці не задавальняюцца. Плюс, гэта прадугледжвае тое, што грамадзяне маюць разуменне, з дапамогай якіх інструментаў, механізмаў, яны могуць кантраляваць дзейнасць уладаў, рашэнні, прынятыя ўладамі, і ўплываць на гэтыя рашэнні».

По результатам исследования можно сделать вывод, что в понимании представителей беларусских НГО контроль схож с экспертизой. Для того чтобы умело анализировать ситуацию, а тем более предлагать варианты решений, организация должна обладать экспертным потенциалом. Правда, некоторые респонденты отметили, что экспертиза может быть разного уровня, а значит, часто предполагает использование не обязательно внутреннего, но и внешнего экспертного ресурса:

«Эксперт, который включен в тематику, может выдать свои какие-то рекомендации и объяснить, почему он считает, что делается что-то неправильно. Ведь часто бывает, что сделанное просто на соответствие каким-то критериям, в том числе и нормативным каким-то документам, т.е. по документу оно должно было быть так, а по факту вышло по-другому. Значит, можно обращаться уже к какому-то эксперту, который бы объяснил, почему это так, что нужно исправить».

Обязательный критерий, которому должна удовлетворять *watchdog*-деятельность, — публичность. Сигнализирование, опубличивание, привлечение общественного внимания к проблеме — вот, что делает эту активность специфичной, выводит за рамки простого желания изменить некомфортную для себя ситуацию:

> *«Вопрос гражданского контроля, мне кажется, заключается в том, чтобы делать публичными, доступными для общества какие-то проблемы, какие-то спорные вопросы, требующие изменений»*.

Причем этот критерий в представлениях респондентов не является спорным, в отличие от критерия системности. Можно ли называть гражданским контролем разовые акции или же гражданский контроль — это всегда систематическая активность? Так или иначе, даже если считать исчерпанным какой-то конфликт или ситуацию, приходится согласиться с тем, что сама деятельность (или функция) не имеет какого-то конца, это процесс постоянный.

Во время проведения фокус-групп была также обнаружена важность и необходимость такой характеристики, как независимость. Независимый гражданский контроль означает отсутствие у гражданских наблюдателей ангажированности с теми, кого они контролируют. С соблюдением этого критерия могут возникать сложности, когда речь идет о внутреннем контроле в организации. Тогда может потребоваться некая структура типа профсоюза, противопоставленная основному учреждению, но состоящая из его членов, которые, будучи работниками предприятия, зависимы, а будучи членами контролирующей структуры, независимы в своем наблюдении.

Таким образом, среди характеристик или критериев, приписываемых гражданскому контролю, можно назвать следующие:

- компетентность;
- заинтересованность;
- публичность;
- постоянство, систематичность;
- независимость.

1.6. Общая топика гражданского контроля в представлениях респондентов

Подытоживая вышесказанное, можно обрисовать топику гражданского контроля, в качестве объекта для которого выступают все те, кто принимают решения как на государственном уровне, так и негосударственном. Таким образом, наблюдение осуществляют активные граждане, которые могут быть ассоциированными или неассоциированными, инициативными или не очень, действовать индивидуально или в составе групп и т.д., при этом главное — то, что они занимаются этим не по должностным обязанностям, а как самостоятельные, свободные граждане, сами. Также существуют правила и стандарты, исходя из которых может производиться сравнение на предмет того, соответствует ли то, что делают контролируемые, этим правилам либо нет. Установив в ходе гражданского контроля (*watchdog function*, гражданского наблюдения) какие-либо отклонения или нарушения, наблюдатели стараются просигнализировать об этом, озвучить, предложить конструктивные решения.

По мнению представителей беларусских НГО, функция гражданского контроля является одной из важных среди прочих функций. Она является частью последовательной цепи в реализации гражданским обществом своей посреднической миссии между государством и рядовым человеком:

> *«Эта функция не может быть главнее или не главнее. Просто это часть цепи. Т.е. есть организации, которые предоставляют услуги, и они важны; есть организации, которые руками решают проблемы; есть те, которые рассказывают всем, как надо решать проблему; есть те, которые (это к вопросу контроля) следят, решается ли эта проблема кем-то, и говорят о том, что важно, чтобы это было решено. И если в этой цепи не хватает какого-то кусочка, то можно сказать, что в этой области не достигается желаемый эффект. Потому что просто проконтролировать, сказать, что что-то не так, и никто ничего не сделает — это будет неэффективно. С другой стороны, сказать, что следить-контролировать-отслеживать — это не важно, а надо только идти и копать-копать-копать, — это тоже будет неправильно»*.

2. Определение тематических сфер и областей, где существует потребность в реализации функции гражданского контроля

2.1. Занимаются ли беларусские общественные организации гражданским контролем?

Исследователи выдвинули гипотезу, что беларусские общественные организации в своей деятельности слабо используют механизмы гражданского контроля: либо редко пытаются применять эти механизмы, либо даже никогда не думали об их использовании. Респонденты из числа лидеров организаций в большинстве случаев всё же указали на то, что их организации занимаются гражданским контролем. Но такое восприятие собственной деятельности, в основном, было спровоцировано тематикой задаваемых вопросов. Из ответов респондентов можно установить наличие трех практик:

1. Организации не осуществляют деятельность, изначально задуманную как контроль, но их представители могут подвести под определение гражданского контроля какие-то примеры из работы организации, часто обозначают в качестве контроля иные функции;

2. Гражданский контроль ведется осознанно, является уставным видом деятельности организации;

3. В организации осознанно не занимаются гражданским контролем.

Лидеры общественных организаций в большинстве случаев были склонны полагать, что их организации занимаются гражданским контролем. Но лишь у некоторых организаций, представители которых приняли участие в опросе, контрольные функции осознанно заложены в рамки общей деятельности. Например, у «Беларускага добраахвотнага таварыства аховы помнікаў гісторыі і культуры» (БДТАПГК) функция контроля записана в Уставе. Контролем осознанно занимаются правозащитные организации: так, Правозащитный центр «Вясна» осуществляет наблюдение за выборами на протяжении уже почти 15 лет. Элемент контрольной (правозащитной) функции иногда присутствует и в деятельности организаций, для которых это не является основным видом деятельности: например, «Згуртаванне беларусаў свету «Бацькаўшчына» (ЗБС «Бацькаўшчына»), занимаясь вопросами беларусской диаспоры, в том числе выполняет мониторинг соблюдения прав организаций беларусов за границей и в случае их нарушения обращается за помощью к другим общественным организациям либо государственным органам. Также в деятельности этой организации можно выделить и другие проявления гражданского контроля, не связанные с защитой прав. ЗБС «Бацькаўшчына» следит за тем, чтобы политика беларусского государства включала в себя меры поддержки беларусской диаспоры, направленные против ассимиляции. Организация фиксирует недостаточность существующих мер и призывает государство изменять свою практику. Этот пример интересен тем, что норма (идеальная политика, которая бы позволяла избежать сокращения диаспоры по причине ассимиляции второго поколения) берется не из законодательства, а из сферы ценностей.

В ходе исследования приходилось часто сталкиваться с ситуацией, когда респонденты, рассуждая о том, чем занимается их организация, находили в ее деятельности элементы контроля. Например, те или иные организации, следя за законодательством и применением норм в своей профильной сфере, часто предпринимают попытки повлиять на эти процессы, и это обозначалось респондентами в качестве контроля. Один из участников исследования рассуждал таким образом:

> *«Вот, допустим, сейчас у нас идут проекты, связанные с городской мобильностью. У нас пилотный город, и мы впервые сели за один стол, стали вырабатывать коммуникативные*

> *платформы по этому вопросу с местной властью, населением, всеми стейкхолдерами. И разве это не гражданский контроль? Конечно, гражданский контроль в определенной сфере. Поэтому и всё, что касается европейского опыта, и то, что касается системного анализа законодательства и выработки каких-то подходов, — мы всем этим занимаемся. Я считаю, что это и есть контроль».*

Некоторые респонденты даже говорили сначала, что эта функция для них неактуальна, но в ходе беседы приходили к выводу, что какие-то элементы контроля присущи и их организации тоже. Видимо, это происходило потому, что гражданский контроль воспринимался респондентами как важная, правильная функция, и они испытывали дискомфорт от того, что не занимаются такой полезной деятельностью. Неоднозначность подобной ситуации заключается в том, что не разделяются и даже путаются различные функции: артикуляция интересов, защита интересов, лоббирование, контроль и т.д.

Существуют также организации, в которых сознательно не занимаются гражданским контролем. Можно указать на две причины отказа от выполнения этой функции:

1) внешние и внутренние затруднения в реализации;

2) неэффективность гражданского контроля.

Один из респондентов объяснил отказ своей организации от реализации гражданского контроля неблагоприятной средой и недостатком ресурсов:

> *«Грамадскі кантроль прадугледжвае тое, што грамадзяне маюць разуменне, з дапамогай якіх інструментаў і механізмаў яны могуць кантраляваць дзейнасць уладаў, рашэнні, прынятыя ўладамі, і ўплываць на гэтыя рашэнні. Паколькі ў Беларусі такіх легальных механізмаў па сутнасці амаль няма, то ўся гэта дзейнасць, з майго пункту гледжання, вельмі праблематычная. Мы, хутчэй, займаемся не катролем, а маніторынгам. Па меншай меры, стараемся адсочваць, якія рашэнні былі прынятыя, як яны будуць уплываць на нашу арганізацыю, на тыя групы людзей, з якімі мы працуем. Гэта, хутчэй, назіранне, бо кантроль усё ж такі прадугледжвае рэакцыю на прынятыя рашэнні, асабліва, калі нешта парушае інтарэсы людзей, з якімі мы працуем. Нам гэтым займацца дастаткова складана, таму што арганізацыя не мае рэсурсаў, каб сканцэнтравацца на гэтым кірунку працы».*

Вторая причина — неэффективность гражданского контроля, т.е. недостаточность этого инструмента для изменения широких практик. Другой респондент описывал это следующим образом:

> *«Я не вижу сейчас возможностей эффективного использования инструментов гражданского контроля, особенно для достижения каких-нибудь больших целей. Невозможно добиться пересмотра какого-нибудь решения какого-нибудь местного совета по поводу строительства определенного рода объектов или еще чего-нибудь. В принципе, возможно, в решении каких-то местных проблем, в решении каких-то частных задач и этот инструмент может быть эффективен. А вот если мы говорим о более широких практиках, начиная от избирательной и заканчивая какими-нибудь более-менее серьезными системами принятия решений, то очевидно, что там сейчас наблюдай-не наблюдай, а толку, как мне кажется, от этого будет мало».*

Организации же, в которых не думали о гражданском контроле или считают, что это не будет для них актуально в будущем, являются редким исключением.

2.2. Как беларусские общественные организации оценивают осуществление контрольной функции своими коллегами по сектору?

Респонденты часто затруднялись сообщить какие-то конкретные примеры осуществления гражданского контроля общественными организациями или инициативами в Беларуси. При ответе на вопрос об этом от них часто можно было услышать следующие ответы:

> *«Затрудняюсь с ответом»*; *«Это самый сложный вопрос, я не буду отвечать»*; *«Не знаю таких»*; *«Не владею информацией»*.

При этом, по мнению респондентов, в каждой сфере существуют достаточно сильные общественные организации, которые могут осуществлять некие контрольные или наблюдательные функции:

> *«В той или иной степени, каждая общественная организация — это функция какого-то контроля»*.

Также было выявлено большое количество организаций, которые в своей деятельности сталкиваются с тем, что существует необходимость защищать права и интересы своих членов.

Относительно направлений деятельности, в которых успешно реализуется функция гражданского контроля, ремпондентами было указано на две ключевые сферы:

1) эколого-природоохранная (Экологическое товарищество «Зеленая сеть», «Экодом», «Ахова птушак Бацькаўшчыны» и др.);

2) правозащитная (Центр правовой трансформации (*Lawtrend*), Беларусский Хельсинский комитет, Правозащитный центр «Вясна» и др.):

> «*Калі гаварыць увогуле пра грамадскі кантроль, на сваю думку магу сказаць, што найбольш эфектыўна такім маніторынгам і кантролем у нас, мабыць, займаюцца арганізацыі экалагічнага і прыродаахоўнага накірунку*»;

> «*Центр правовой трансформации — в своей области очень компетентная организация. Организация «Вясна», которая, главным образом, специализируется на наблюдениях за выборами; тот же БХК — в своей сфере*».

Есть коллеги, которые придерживаюся критических взглядов по поводу того, насколько и кому удается успешно заниматься гражданским контролем и наблюдением:

> «*Я проста гляджу на нашыя пэўныя аб'яднанні, якія больш схільныя да палітычнай дзейнасці, да праваабарончай дзейнасці. Яны вельмі часта працуюць толькі на дэкларатыўным узроўні, толькі на ўзроўні нейкіх там інтэрнет-петыцый, якія нікому, па вялікаму рахунку, не патрэбныя, ніякай юрыдычнай сілы і ніякага ўплыву не маюць. Яны займаюцца, як я лічу, імітацыяй дзейнасці, замест таго, каб займацца вось гэтай руціннай, канцэлярскай работай. Г.зн. у мяне такое ўражанне, што вялікая колькасць нашых грамадскіх аб'яднанняў працуе толькі дзеля аднаго — дзеля стварэння інфармацыйнай нагоды. Пасля гэтага ўся праца па накірунку спыняецца*»;

«*Тут важно отделять пиар от конкретных результатов, достигнутых в осуществлении этой функции. Ну а насчет того, кто добился конкретных результатов, с этим надо обращаться уже к экспертам, которые могут проанализировать деятельность той или иной общественной структуры и сказать, добилась она каких-то конкретных результатов или нет. Я пока каких-то видимых результатов не вижу*».

Из других сфер деятельности респонденты назвали следующие общественные организации, успешно реализующие функцию гражданского контроля: «Беларускае добраахвотнае таварыства аховы помнікаў гісторыі і культуры» (БДТАПГК), Офис по правам людей с инвалидностью, «БелСеть антиСПИД», Ассоциацию дополнительного образования и просвещения (АДОиП), «Таварыства беларускай мовы», независимые профсоюзы, «Дети. Аутизм. Родители», «Откровение» и др.

Несколько респондентов воздержались от ответа:

«*На этот вопрос я не отвечу, просто не владею достаточной информацией, чтобы ответить*»; «*Это сложный вопрос. Я бы, наверное, не хотела на него отвечать*».

В то же время, респонденты часто затруднялись назвать конкретные примеры осуществления гражданского контроля общественными организациями или инициативами в Беларуси. Можно выделить три основные причины, почему представители беларусских НГО испытывают такие затруднения:

1. **Плохое владение понятием «гражданский контроль».** Хотя многие из респондентов могли абстрактно и в общих чертах объяснить суть этого понятия (в некотором смысле, суть понятия можно вывести из самого термина), они не владели концептом, не осмысливали его, не пользовались им. И тут дело даже не в том, что их организации сами не занимаются гражданским контролем, а, скорее, в том, что гражданский контроль отсутствует как элемент картины мира. Поэтому в некоторых случаях попытки искать практические проявления абстрактного понятия в окружающем мире (например, в деятельности коллег) требовали слишком больших усилий со стороны многих респондентов, и они просто отказывались отвечать на вопрос.

2. **Общественных организаций, занимающихся гражданским контролем, мало.** Приведем высказывание одного из респондентов:

«Па-харошаму, я думаю, што ў Беларусі небагата арганізацый, якія гэтым займаюцца. Гэтым павінны былі б займацца тыя ж таварыствы абароны спажыўцоў, але яны гэтага не робяць. Гэтым маглі б займацца буйныя сеткі: «АнтыСНІД», «Зялёная сетка», Асацыяцыя дадатковай адукацыі і асветы. Мне здаецца, дзейнасць гэтых арганізацый на сённяшні дзень сфакусавана больш на маніторынгу, чым на кантролі і на рэакцыі на нейкія рашэнні, якія закранаюць інтарэсы іх мэтавых груп».

Однако, встречалась и противоположная точка зрения, согласно которой функция гражданского контроля свойственна чуть ли не каждой общественной организации:

«*Ну, мне падаецца, у той ці іншай ступені, кожная арганізацыя мае функцыю нейкага кантролю... У прынцыпе, вельмі шмат арганізацый, якія сутыкаюцца ў сваёй дзейнасці, скажам так, з тым, што ім неабходна абараняць правы і інтарэсы сваіх чальцоў*».

Причина такого расхождения позиций в различных представлениях о содержании понятия «гражданский контроль» и о результатах, к которым должна приводить эта деятельность. Например, сторонники первой позиции полагают, что:

> «*Результаты гражданского наблюдения должны каким-то образом укладываться в практику. А сейчас оно выполняет больше мониторинговые задачи. Т.е. мы, имея этот инструмент, можем что-то говорить о том, как меняется ситуация, как происходят процессы, что хуже, что лучше, но, в принципе, это не является инструментом воздействия*».

Процитированные респонденты оценивали деятельность своих коллег по сектору по этому критерию и пришли к выводу, что организаций, чья контрольная деятельность действительно изменяет существующие практики, мало. Рассуждения же о защите прав и интересов носили, скорее, абстрактный характер.

Кроме критерия воздействия на существующие практики, можно выделить еще целый ряд вопросов, по которым у представителей беларусских НГО нет четкого мнения. Действительно ли контрольная деятельность организаций должна приводить к изменениям или достаточным является просто публично указать на проблему? Необходима ли публичность или же достаточным будет только проинформировать действующего субъекта о совершаемых им нарушениях? Входит ли в функцию гражданского контроля и наблюдения оказание давления на тех, кто допускает нарушения, с целью изменения их поведения? Целесообразно ли использование неправовых инструментов давления?

Представители общественных организаций, ответившие для себя определенным образом на эти и подобные им вопросы (сформировавшие собственное понимание гражданского контроля), могут давать критические оценки своим коллегам, действующим иначе. Например, представитель «Беларускага добраахвотнага таварыства аховы помнікаў гісторыі і культуры» (БДТАПГК) выступил с критикой в адрес многих общественных организаций за то, что те не занимаются реальной контрольной деятельностью, но лишь используют какие-то темы для привлечения к себе внимания через СМИ, социальные сети, собственные каналы коммуникации (рассылки и т.п.).

3. **Деятельность общественных организаций малозаметна.** Аспект пиара, видимости деятельности организации в информационном пространстве очень важен. Респонденты приводили примеры организаций, занимающихся гражданским контролем, ссылаясь на:

1) то, что у них «на слуху» (освещается в СМИ, видно в социальных сетях, проходит по рассылкам);
2) те организации, с которыми они знакомы в своей деятельности (коллеги по сфере деятельности, реализация совместных проектов, принадлежность к одним и тем же консорциумам и т.п.).

Так, наиболее часто респонденты называли экологические организации, что не удивительно, поскольку экологическое движение проводит активную информационную политику. «Зеленые» упоминались чаще, чем правозащитники, хотя сфера, где гражданский контроль наиболее востребован, по мнению респондентов, как раз связан с защитой прав и свобод граждан.

Некоторые респонденты сетовали на недостаток информации о том, чем занимаются их коллеги по сектору, и это, по их мнению, даже затрудняет работу их собственных организаций. Это справедливо не только в отношении реализации организациями функции гражданского контроля, но в отношении деятельности общественных организаций в целом. Недостаток информации может быть объективной причиной, почему организации плохо знакомы с деятельностью друг друга. По мнению одного из

респондентов, организации не видны в информационном пространстве, поскольку у них не хватает сил и возможностей заниматься коммуникацией и пиаром.

Однако имеет значение и субъективный фактор, а именно: личные предпочтения активистов и их восприимчивость к информации:

> «*В последнее время я мало что вижу в СМИ по теме гражданского наблюдения. То ли потому, что действительно мало информации, то ли потому, что я стала избирательно к этому относиться. В силу того, что сам механизм не очень результативен, я в какой-то момент как-то перестала особо интересоваться деятельностью, которая с этим связана*».

Однако пиар не должен замещать собой реальную деятельность. Один из респондентов вообще высказал мнение, что многие организации работают только с целью создания информационных поводов, а не достижения реальных результатов:

> «*Я бачу ў тых жа сродках масавай інфармацыі (а я цэлы дзень пры Інтэрнэце), што вось апратэставалі тое, тое, тое і атрымалі ад дзяржаўных органаў адмоўны адказ. Ну, ладна. Я прачытаў гэта. А што далей? Разумееце, калі прыходзіць адмоўны адказ, чаго пра гэта крычаць адразу ў прэсе? Вы звярніцеся ў вышэй стаячую інстанцыю, затым — у больш вышэй стаячую інстанцыю, прайдзіце поўнасцю весь механізм, давядзіце справу да лагічнага канца. Проста ў мяне такое асабістае ўражанне, што шмат у якіх сферах ідзе нейкі ўсплеск, а затым, як далей патрэбен наступны этап, то гэты этап пераходзіць у такую незаўважную руцінную працу, якая не ствapae інфармацыйных нагод, і на гэтым усё і скончваецца. Г.зн. у мяне такое ўражанне, што вялікая колькасць нашых грамадскіх аб’яднанняў працуе толькі дзеля аднаго — дзеля стварэння інфармацыйнай нагоды. Пасля гэтага ўся праца па накірунку спыняецца*».

2.3. Кто в секторе беларусских НГО должен заниматься гражданским контролем?

Можно выделить два подхода к вопросу о том, какие организации в первую очередь должны заниматься гражданским контролем. Подходы различаются отношением к гражданскому контролю:

1) гражданский контроль задуман, выделен и оформлен как самостоятельный, специфический вид деятельности организации;
2) гражданский контроль интегрирован в общую работу, носит фоновый, второстепенный, вспомогательный характер.

Наличие подходов в реализации гражданского контроля и наблюдения можно проиллюстрировать следующей схемой:

- **Гражданский контроль как сознательно используемый инструмент**.
- **Гражданский контроль как фоновая деятельность**:
  - любая организация в рамках осуществления своей деятельности по защите интересов;
  - крупные сети, ассоциации;
  - правозащитные организации.

Большинство респондентов, принявших участие в исследовании, оказалось сторонниками второго подхода: они рассматривали функцию гражданского контроля как неразрывно связанную с функциями артикуляции и защиты интересов своих членов или целевых групп. Например, лидер одной из общественных организаций «обнаружил», что его организация не просто тоже занимается гражданским контролем, но это даже является основной целью:

> «*Гражданский контроль — как раз одна из основных целей организации. Почему? Ну, понятно, что без него мы не сможем добиваться тех целей, которые мы перед собой поставили по развитию движения. Потому что, в общем-то, оно сейчас развивается, и какие-то действия предпринимаются. И если за этим не следить, не давать обратную связь, то всё пойдет черти куда*».

В соответствии с этой схемой, любая организация в рамках осуществления своей деятельности по защите интересов естественным образом следит за законодательством и правоприменением, выявляет нарушения, стремится исправлять эти нарушения. Один респондент рассуждал следующим образом:

> «*Кто должен заниматься гражданским контролем? Все. Любая ячейка общественной организации, объединения — они созданы для отстаивания, продвижения своих интересов*».

В наибольшей степени, по мнению этих респондентов, гражданский контроль должен быть характерен для крупных сетей, ассоциаций, зонтичных организаций, каких-то неформальных координационных площадок. Это обусловлено:

1) тем, что у них больше ресурсов, чем у отдельных организаций;
2) тем, что они обеспечивают координацию различных заинтересованных организаций, необходимую для более эффективного и действенного контроля.

Один из респондентов описал это так:

> «*Нельзя объять необъятное, и дай Бог, чтобы каждое общественное объединение стало профессиональным именно в своем направлении деятельности, чтобы и аналитика, и контроль осуществлялись именно ими. Другое дело, что координация этого контроля должна происходить на уровне диалоговых площадок различных общественных образований*».

Специфический кластер организаций, которым приписывают функцию гражданского контроля, — это правозащитники. Деятельность по защите прав автоматически воспринимается как включающая в себя гражданский контроль. Респондент из организации инвалидов сообщил, что в их сфере каждая организация в той или иной мере занимается защитой прав социально уязвимых групп населения, но есть и специальные правозащитные объединения:

> *«Конечно, могут создаваться какие-то специальные правовые организации. Может быть, это даже и лучше то, как это есть у нас в случае с Офисом по правам людей с инвалидностью. Гражданский контроль — прямое назначение Офиса. И там ведут контроль за тем, как осуществляются права тех же детей, тех же людей с инвалидностью по части трудоустройство. Но одна организация, мне кажется, не может полностью охватить весь сектор, потому что спектр проблем очень большой»*.

Предполагаемая близость и взаимосвязь между функциями защиты интересов, защиты прав и гражданского контроля может вводить в заблуждение, будто для осуществления гражданского контроля необходим высокий уровень репрезентативности. Лидер одной молодежной организации высказал такое мнение:

> «*Если бы было несколько секторов деятельности, если бы у нас в членах было бы около 2 тысяч человек, то мы реально могли бы сказать, что мы знаем интересы молодежи, и поэтому мы можем влиять и говорить о том, что вот этот закон или такая программа необходима для молодежи, или что молодежь у нас такая-то и такая-то. Если бы наша организация была намного больше, я бы говорила, что да, это было бы очень логично и правильно — превращаться в гражданский контроль*».

Наиболее яркий представитель подхода, когда гражданский контроль присутствует как сознательно используемый инструмент, — это Агентство гуманитарных технологий. Респондент из этой организации высказал утверждение, что гражданский контроль не является сущностным свойством НГО, но может использоваться ими как инструмент для решения конкретных задач:

> *«Мне трудно выделить организации, которые должны были бы заниматься гражданским наблюдением «по принципу», поскольку большинство из наших коллег имеет тематическую сферу деятельности, в которой гражданское наблюдение и гражданский контроль могут служить в качестве инструмента. Поэтому я бы отталкивалась от задач и проблем в той области деятельности, с которой работают те или иные организации. Если Центр правовой трансформации занимается судебной системой, то в какой-то момент для них становится актуальным гражданское наблюдение за судебными процессами. Точно так же и для «Зеленой сети», если там пытаются следить за имплементацией каких-то конвенций или соблюдением стандартов. Когда Общественному Болонскому комитету, исходя из его задач, понадобился мониторинг соблюдения академических свобод, он этим занялся*».

Подобные примеры встречаются и в деятельности других организаций, представители которых приняли участие в исследовании. В их числе можно назвать: Гражданскую кампанию «Будзьма беларусамі», занимающуюся картирование (*mapping*) культурной активности регионов; Минский столичный союз предпринимателей и работодателей, который ежегодно выпускает «Индекс делового оптимизма»; и др.

2.4. В каких сферах актуален гражданский контроль?

Респонденты назвали следующие сферы, для которых актуален гражданский контроль:

- политика;
- социальная сфера;
- права человека;
- формирование бюджета;
- финансовая сфера;
- молодежная политика;
- образование;
- здравоохранение;
- экология;
- все сферы;
- всё, что касается людей.

Можно выделить «системный» и «частный» подходы к определению сфер, в которых гражданский контроль актуален и востребован.

В основном, лидеры общественных организаций рассуждали в соответствии с «системным» подходом: они полагали, что гражданский контроль актуален во всех сферах деятельности, поскольку нарушения есть везде, нарушения встречаются даже в демократических странах. В Беларуси, по их мнению, наиболее актуальна сфера прав и свобод граждан. При этом, в основном, имелись ввиду какие-то «политизированные» темы. Говоря о правах и свободах, респонденты подразумевали гражданские и политические права, которые в Беларуси подвергаются прямой угрозе со стороны властей (право на собрания, свободу ассоциаций и т.д.), а не просто фундаментальные права, вроде права на жизнь, или тематические вопросы, такие как права инвалидов на безбарьерную среду, право людей на экологическую безопасность и т.п. Среди гражданских и политических прав респонденты не выделили более или менее важные и актуальные. Респондент из правозащитной организации рассказал:

> «*Я б сказала, што пагроза ідзе сістэмная, і называць штосьці адно няправільна, бо гэта цэлая сістэма, якая спрыяе таму, што правы чалавека (найперш грамадзянскія і палітычныя правы) парушаюцца ва ўсіх сферах. Я не раблю ніякай іерархіі правоў, ды яе і няма. Для мяне яны ўсе роўныя. Кантроль за выкананнем, напрыклад, заканадаўства мірных сходаў для мяне такі ж важны, як і кантроль за выкананнем правоў палітзняволеных у пенітэнцыярных установах, як і кантроль за бюджэтнымі сродкамі ці выбарамі. Для мяне гэта ўсё роўныя па значнасці і запатрабаванасці сферы*».

Важно отметить, что, за исключением правозащитных организаций (например, Правозащитного центра «Вясна»), сферы, где необходим гражданский контроль, не совпадают с теми сферами, в которых работают общественные организации. Этим «системный» подход отличается от «частного», или тематического, подхода. В «частном» подходе респонденты называют актуальные темы в рамках сферы своей профессиональной деятельности: для Ассоциации нанимателей и предпринимателей — это выкуп площадей и отвод земельных участков; для организации инвалидов «Особый мир» — это права инвалидов на образование, труд, социальное обеспечение и т.д.

Один из респондентов отметил, что у представителей общественных организаций и обычных людей представления об актуальных сферах различаются:

> «*Найбольш запатрабаваныя — гэта сфера, якая тычыцца правоў чалавека, але гэта — з пункту гледжання грамадзянскай супольнасці. З пункту гледжання рэальных людзей, мне здаецца, кантроль асабліва запатраваны ў жыллёва-камунальнай сферы, гаспадарцы, сферы аховы здароўя, адукацыі*».

Можно предположить, что различие в подходах зависит от того, ориентируется ли организация в своей деятельности на приведение в жизнь каких-то ценностей и идеалов либо работа заключается в удовлетворении потребностей и устранении затруднений, с которыми сталкиваются простые граждане.

Контроль над формированием бюджета был также отмечен в качестве актуальной сферы. Но этот взгляд больше свойственен бизнес-ассоциациям, видимо, по причине их связанности с коммерческим сектором.

2.5. Препятствия в реализации гражданского контроля

Среда в Беларуси крайне неблагоприятная для осуществления гражданского контроля и наблюдения. Общественные организации сталкиваются с большим количеством препятствий, затрудняющих их контрольную деятельность. Большинство этих препятствий — объективные, связанные с тем невыгодным положением в беларусской политической системе, в которое поставлено гражданское общество. Кроме того, есть ряд субъективных причин, осложняющих включение функции гражданского контроля в деятельность общественных организаций.

Наличие препятствий в осуществлении гражданского контроля можно проиллюстрировать следующей схемой:

- **Объективные препятствия**:
  - незаинтересованность властей, что затрудняет применение результатов гражданского контроля на практике;
  - высокие риски для организаций, работающих с чувствительными для государства темами;
  - затрудненный доступ к информации;
  - неинклюзивный процесс принятия решений государственными структурами.
- **Субъективные препятствия**:
  - недостаток ресурсов (кадров, времени, финансирования и т.п.);
  - отсутствие культуры контроля и защиты своих интересов;
  - отсутствие нормативных ориентиров для контроля;
  - недостаток экспертного знания в организациях;
  - недостаток сотрудничества внутри сектора НГО.

Первое препятствие объективного плана — это невозможность или крайняя затрудненность применения результатов наблюдения на практике по причине незаинтересованности со стороны государства:

> «*Одна из главных проблем, с моей точки зрения, — это то, что гражданское наблюдение хорошо работает либо в ситуации, когда у гражданского общества и государства есть взаимопонимание по поводу нужности, важности, действенности этого инструмента, и, соответственно, есть возможности реализовать его результаты. Всё, про что я понимаю сейчас, и основное тонкое место в реализации этих механизмов — это то, что в большинстве случаев мы не имеем доброй воли со стороны государства на то, чтобы считаться с результатами нашей деятельности. Любой деятельности, ну и гражданского наблюдения в том числе*».

Существуют кампании по наблюдению, результаты которых важны беларусским властям: из международных — это, например, индекс *Doing business*. Но, в большинстве случаев, результаты наблюдения остаются без внимания, НГО практически не имеют никаких возможностей для их использования в лоббировании, и функция гражданского контроля редуцируется до мониторинга.

Несомненно, есть успешные кампании, когда мониторинг, наблюдение и контроль приводят к отмене некоторых решений, которые гражданскими наблюдателями были квалифицированы как нарушения. Тут, например, можно вспомнить ряд акций экологических организаций по защите от вырубки зеленых насаждений, а также деятельность «Беларускага добраахвотнага таварыства аховы помнікаў гісторыі і культуры» (БДТАПГК), контролирующего индивидуально каждый объект историко-культурного наследия, который оказывается под угрозой. Однако, несмотря на многолетнюю деятельность БДТАПГК и многочисленные успешные кейсы защиты памятников, контрольная функция остается мало востребованной, поскольку нет улучшений в сфере соблюдения соответствующего законодательства.

Второе препятствие — возможность со стороны властей вмешиваться в деятельность организации в случаях, если тема является довольно чувствительной. В принципе, правовое поле Беларуси предусматривает возможности осуществления общественными организациями гражданского контроля через механизм обращений в различные инстанции, в том числе и в суд. Однако возможности общественных организаций пользоваться легальными механизмами сильно различаются, в зависимости от сферы, в которой они работают. Один из респондентов рассуждал на этот счет таким образом:

> «*Ёсць розныя спецыфічныя сферы ў розных грамадскіх арганізацый, у залежнасці ад таго, хто чым займаецца. Ёсць больш складаныя, ёсць не сказаць, што простыя, проста... дзяржава больш успрымальна да гэтых тэм. Напрыклад, я знаю, што ў праваабароне складаней працаваць, чым у экалогіі. Дзяржава дакладна не бачыць у праваабарончых арганізацыях нейкіх партнёраў, яна бачыць нейкіх ворагаў, шпіёнаў амаль «пятую калону», таму дзяржава будзе абсалютна неўспрымальная да таго, што будуць прадстаўляць гэтыя праваабарончыя арганізацыі. Я думаю, у выпадку з экалагічнымі арганізацыямі — там не настолькі палітычныя пытанні (калі толькі не замешаны нейкія грошы), там, у прынцыпе, дзяржава больш успрымальна ставіцца, там ёсць большая верагоднасць, што можна прасунуць на дзяржаўным узроўні свае прапановы*».

К «безопасным» темам можно отнести права инвалидов, экологию, права потребителей, защиту историко-культурного наследия. Так, БДТАПГК, по словам представителя организации, действует исключительно в рамках правового поля. В опыте организации инвалидов «Особый мир» также есть примеры:

> «*Я знаю про такой опыт, что ассоциация инвалидов-колясочников в аэропорту провела обучение специалистов, как обращаться с инвалидами-колясочниками: как правильно эвакуировать, как правильно поместить в самолет. И когда я летела в Тольятти, я поняла, что обучение прошло зря. Они ничего не сделали, ничему не научились, специального оборудования не закупили. И буквально через месяц руководитель РАИКа Шевко подал на них в суд, потому что, несмотря на обучение и договоренности, они всё равно не делали, как нужно, а делали, как им удобно*».

Одним из примеров наказания общественной организации за гражданский контроль в политически чувствительной теме является лишение Правозащитного центра «Вясна» государственной регистрации:

«Наша арганізацыя менавіта за ажыццяўленне функцыі грамадзянскага кантролю ў 2003 годзе была закрыта рашэннем Вярхоўнага суда. Адзіная падстава для закрыцця — гэта было парушэнне, звязанае з арганізацыяй назірання за выбарамі ў 2001 годзе».

Учитывая риски, которые несет деятельность в «небезопасных» сферах, общественные организации могут осознанно держаться в безопасных рамках:

«Что касается политики, поскольку мы — общественное объединение, которое хочет остаться в живых, то мы вынуждены немножко это всё обходить стороной. Я понимаю, что в конечном итоге всё взаимосвязано в нашей жизни, но мы говорим, только исходя из того, что касается мобильности, что касается транспортного обслуживания населения»;

«Мы бы, конечно, хотели и политическую, и экономическую свою роль усилить, усилиться профессионально. Но только единственное — чтобы ни в коем случае это не было связано с политикой, потому что у нас сразу попадаешь в какой-то там список. Мы всегда стараемся быть от этого подальше, потому что клеймо повесить очень просто, а «отмазаться» от этого потом почти невозможно. Поэтому мы всегда очень осторожны со всем этим».

В реализации своей контрольной функции организации часто сталкиваются с затрудненным доступом к информации: в открытом доступе необходимой информации нет и невозможно ее получить в соответствующих инстанциях. Общественные организации не имеют достаточного статуса, чтобы бюрократическая система предоставляла информацию по запросу, поэтому добыча информации сопряжена с большими усилиями и многочисленными отказами в ее предоставлении. Один из респондентов рассказал следующее:

«Из нашей практики, из практики тех людей, которые работают в этой области, я знаю, что информация в государственных органах очень часто носит закрытый характер. Даже по законным обращениям граждан они отказываются предоставлять какую-либо информацию. Вот это основная проблема — закрытость органов власти и отказ в доступе к информации».

Общественные организации испытывают затруднения с участием в процессе принятия решений. Это связано, опять же, с закрытостью информации — власти часто просто не информируют о том, что идет процесс подготовки какого-либо решения, чтобы заинтересованные организации могли озвучить свою точку зрения и высказать предложения. Это приводит к тому, что организации не имеют возможности артикулировать свою позицию на стадии подготовки решения, когда их точка зрения может быть принята во внимание и инкорпорирована в окончательное решение, и вынуждены защищать свои права постфактум. Вторая причина — недостаток взаимодействия/механизмов взаимодействия между государством и гражданским обществом, существует очень мало площадок, где могут соприкасаться государственные органы и НГО. Созданные общественные и консультативные советы часто просто не функционируют, и власти, несмотря на наличие этих площадок, в действительности, не привлекают общественные организации к разработке и принятию решений, не консультируются с ними:

«Наверное, проблема с доступом к информации является одной из первоочередных. Потому что когда что-то происходит, мы обычно узнаем об этом уж очень постфактум, т.е. когда всё уже произошло либо уже на такой такой стадии, когда сложно что-то изменить. Когда власти что-то собираются предпринять, то они очень редко обращаются за консультацией к общественности. Есть в некоторых сферах конституционные советы, но они обычно

создаются на уровне министерств и занимаются высокоуровневыми проблемами. А вот, например, на таком уровне, что, например, на той или иной улице собираются делать реконструкцию через год, то про это мы узнаем только, когда уже начинают реконструировать»;

«Ёсць пастанова Савета міністраў Рэспублікі Беларусь аб заснаванні Рэспубліканскага грамадскага савета па справах культуры і мастацтва пры Савеце міністраў Рэспублікі Беларусь, сябрам якога я таксама з'яўляюся. Савет, нажаль, амаль нядзейсны, але статус сябры Савета адкрывае пэўныя магчымасці таксама».

Мешают организациям заниматься гражданским контролем и их субъективные оценки собственных сил и возможностей.

Достаточно распространенная причина, почему организации не занимаются гражданским контролем, — у организации не остается сил, времени на то, чтобы заниматься этой функцией**.** Это можно объяснять внешними причинами: организации поставлены в настолько трудные условия существования, что решение насущных проблем поглощает слишком много ресурсов:

«*Отсутствует элементарная возможность легально организовать свою работу. Также существует искусственный барьер для проведения опросов и исследований, плюс — избыточные нормы лицензирования этого процесса. Организации сталкиваются с целым рядом финансовых проблем, потому что надо (в нашей стране всё это зарегулировано) иметь офисы и т.д., иначе оказываешься вне закона. И организация не имеет права собирать взносы. Та же проблема — с регистрацией ряда организаций. Вот, как республиканская организация пенсионеров не может зарегистрироваться. Как это так: два миллиона пенсионеров в стране — не можем зарегистрироваться как официальная организация?*».

Но поскольку другие виды деятельности, несмотря на существующие сложности, продолжают оставаться актуальными, очевидно, что заниматься или не заниматься гражданским контролем — это расстановка приоритетов и выбор самой организации.

Лидеры организаций достаточно часто называли в качестве препятствия то, что люди не имеют привычки отстаивать свои права, не умеют объединяться для защиты своих интересов и не доверяют в этом деле общественным организациям, что люди слишком сильно полагаются на государство. Таким образом, инициатива гражданского контроля почти не возникает на уровне рядовых граждан:

«Я думаю, у галовах нашых людзей яшчэ існуюць шмат якія перажыткі, стэрэатыпы, таму што, як тое ні было, нават вынікі нашага апытання сведчаць, што ў Беларусі больш за 30% грамадзян лічаць сябе савецкімі людзьмі. І гэтая старая сістэма, калі дзяржава бярэ на сябе абсалютна ўсе функцыі, як у савецкія часы, не пакідае месца для праяўлення нейкай грамадзянскай актыўнасці шмат у каго. Альбо людзі проста не вераць, што яны могуць праявіць гэтую грамадзянскую актыўнасць, што яна будзе пачутая, заўважаная».

Не совсем понятно, почему лидеры общественных организаций апеллируют к категории «люди», ведь они сами, работая в секторе НГО, казалось бы, отличаются от тех пассивных людей, о которых говорят. Видимо, это их объяснение, почему гражданский контроль не является массово распространенным явлением. Правда, и относительно общественных организаций, они тоже часто демонстрировали плохую осведомленность, о таком, как НГО могут реализовывать функцию гражданского контроля и пользоваться

его возможностями, демонстрировали отсутствие знаний и опыта, каким образом они сами могут реализовать гражданский контроль и зачем им это нужно:

> *«Я думаю, что у молодежи много проблем, но... я всё время сижу и думаю про этот гражданский контроль. Но у нас его нету. Нету не только опыта — желания нет им заниматься, потребности в нем нет».*

Еще одно затруднение, которое испытывают в организациях при попытке осуществления гражданского контроля, — это отсутствие норм, на которые можно ориентироваться. При отсутствии законодательно закрепленных на национальном или международном уровне норм в общественных организациях часто затрудняются с определением проблемных вопросов, которые могли бы быть объектом их контроля, а также со способами такого контроля:

> *«На мой взгляд, watchdog-функция наиболее ярко представлена в тех областях, где есть, на что опираться, с чем-то сверять. Так, можно говорить, что что-то идет не так, как должно идти, например, в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, с конвенциями по правам инвалидов, женщин, еще чего-то. В тех областях, где таких документов нет, — например, молодежь, с которой мы работаем (а Беларусь не подписала ничего, при том что здесь с этим есть проблемы), — тут мы начинаем немножко хромать в плане того, как нам проявлять себя в качестве watchdog».*

Наконец, последним из субъективных препятствий является недостаток экспертного знания в организациях для проектирования и построения гражданского контроля. Для того чтобы гражданский контроль был осмысленным и эффективным, он должен располагать методологией, иметь цели и задачи, у организации должно быть понимание, для чего могут быть использованы результаты гражданского контроля. Многие респонденты указали на том, что их организациям недостает экспертного ресурса для качественного выполнения работ по гражданскому контролю. При этом в Беларуси имеются собственные экспертные организации, способные оказывать поддержку при решении методологических проблем (так, например, участник опроса из Центра правовой трансформации сообщил, что их организация обращалась в Агентство гуманитарных технологий для уточнения некоторых аспектов планируемой работы), однако, в то же время, имеется определенный дефицит тематических экспертов (подобные затруднения испытывают, например, в ЗБС «Бацькаўшчына» при работе с беларусской диаспорой).

Отдельной проблемой является недостаток сотрудничества внутри самого сектора НГО. В общественных организации, как было продемонстрировано выше, плохо знакомы с деятельностью коллег из других организаций, существует низкий уровень коммуникации между организациями. Такая разобщенность препятствует эффективному решению общих проблем, поскольку приводит к недостатку координации действий, несогласованности позиций и интересов, а также затрудняет поиск консенсуса между «третьим сектором» и государством. Сотрудничество и координация между НГО также осложнены как на уровне деятельности в общих тематических сферах, так и на межтематическом уровне (например, транспорт — экология — городское планирование и т.д.).

2.6. Какое содействие необходимо для развития в организациях функции гражданского контроля?

Содействие, необходимое организациям для развития функции гражданского контроля, перекликается с препятствиями (см. таблицу 1).

Таблица 1. Препятствия, с которыми сталкиваются НГО при реализации функции гражданского контроля, и необходимые содействия в преодолении препятствий

Препятствия	Содействия
Незаинтересованность властей, затрудняющая применение результатов гражданского контроля на практике	Изменение государством своего отношения к НГО
Высокие риски для организаций, работающих с чувствительными для государства темами	
Неинклюзивный процесс принятия решений государственными структурами	
Затрудненный доступ к информации	Налаживание сотрудничества со СМИ
Недостаток ресурсов (кадров, времени, финансирования и т.п.)	Обеспечение большей финансовой стабильности и независимости организаций
Отсутствие культуры контроля и защиты своих интересов	Популяризация функции гражданского контроля среди организаций
Недостаток экспертного знания в организациях	Обеспечение организаций необходимым инструментарием
	Налаживание сотрудничества с экспертным сообществом
Недостаток сотрудничества между общественными организациями	Координация действий организаций

Препятствия, которые создаются государством для осуществления общественными организациями гражданского контроля, по мнению респондентов, может устранить только само государство, поскольку НГО в этом процессе не способны играть хоть какую-нибудь существенную роль. В случае же, если государственная политика изменится, условия станут благоприятными, эта функция станет востребована государством, возникнут легальные и легитимные возможности по ее реализации, то организации охотно займутся гражданским контролем. Таким образом, необходимое содействие для развития функции гражданского контроля — это изменение государственной политики и отношения к осуществлению НГО гражданского контроля:

«Да кто ж его знает... Да и кто будет содействовать... Заинтересованность, прежде всего, должна быть у государственных структур. Такой заинтересованности, на наш взгляд, пока нет. А по поводу какого-либо содействия со стороны государства — мне трудно сказать, какое это может быть содействие»;

«Функцыя грамадскага назірання мае сэнс, калі вынікі твайго грамадскага назірання нейкім чынам сапраўды прыняты кімсьці да здзяйснення. Як бы тое ні было, у Беларусі, калі мы нікіроўваем свае звароты і просім змяніць тую ці іншую сістэму, структуру, адказвае за гэта

дзяржаўная структура. І тое, што гэтая сістэма вельмі нягнуткая, якая расцэньвае звароты грамадскай арганізацыі, фактычна, як нейкую неканструктыўную крытыку, чым як нейкія прапановы і жаданне змяніць нешта — гэта, канешне, ёсць такое. Хацелася б, канешне, каб гэта мяналася, мянялася сістэма падыходаў, мянялася сістэма цалкам»;

«Ну, какое содействие... Мне кажется, что, во всяком случае, тех, которые работают профессионально, надо рассматривать как партнеров. И пока они не будут рассматриваться как партнеры и к их мнению не начнут прислушиваться, то мало чего изменится. Их политическое влияние должно быть повыше. Лично мы не претендуем на какие-то сферы, которые нам не ведомы. Я не буду делать предложения в области образования, здравоохранения и т.д., но то, что касается транспортной политики, каких-то вещей, касающихся мобильности, то тут трудно найти больших профессионалов, чем мы. Поэтому здесь, конечно, должно присутствовать уважение. Пока этого нет»;

«У нас государственные органы — сами по себе, негосударственные сектор — сам по себе. Существует очень мало площадок, на которых они соприкасаются. Государство занимается своим делом и жестко ограничивает какое-либо вмешательство в это, а негосударственные организации занимаются своими делами, очень нужными, и подчас работают более профессионально, чем государственные органы. Но, к сожалению, нет взаимосвязи между государством и гражданским обществом. У нас это всё достаточно чрезмерно политизировано, т.е. если ты что-то говоришь против государства — значит, ты лезешь в политику. Даже если ты говоришь что-то про экологию и природоохрану, если ты в любой сфере начинаешь что-то критиковать, то тебя возводят в ранг какого-то политика. Нет взаимодействия между государством и гражданским обществом»;

«Для того чтобы функция гражданского контроля развивалась, нужно дать организациям полномочия осуществлять ее, чтобы это была не просто формальность, а чтобы можно было оказывать какое-то реальное воздействие».

Очевидно, что проблема доступа к информации и закрытости чиновников может быть решена вместе с изменением политики беларусских властей. Однако лидеры общественных организаций для решения этой проблемы предлагают также налаживать сотрудничество между «третьим сектором» и СМИ:

«Я думаю, што, канешне, было б добра, каб існавала шчыльная сувязь са СМІ. Таму што, напэўна, ў СМІ паўнамоцтваў адносна доступу да інфармацыі ўсё ж такі болей, бо гэта іх прафесійная дзейнасць. І, узброіўшыся заканадаўствам, якое ўсё ж такі дазваляе рабіць афіцыйныя запыты і атрымліваць адпаведныя адказы на іх, паспрабаваць наладзіць супрацоўніцтва. Гэтым трэба няўрадавым арганізацыям, бо гэта дасць больш досведу і магчымасцей камунікацыі з органамі ўлады».

Важным аспектом, необходимым для реализации гражданского контроля, является финансовая стабильность и независимость общественных организаций. Многие организации находятся на грани выживания, на протяжении последних лет условия для их существования сильно ухудшились. Поэтому диверсификация финансовых потоков, поиск дополнительных источников для обеспечения существования поможет стабилизировать деятельность НГО, позволит расширить спектр деятельности и включить в нее функцию гражданского контроля. Лидеры общественных организаций предлагают обмениваться опытом, каким образом НГО могут улучшить свое финансовое положение:

«Я считаю, что при работе с ячейками гражданского общества надо обратить внимание на целесообразность финансового обеспечения, чтобы было понимание, что общественные объединения должны постараться жить не только за счет грантодателей или членских взносов. За счет членских взносов мало кто и живет. Нужно научить зарабатывать деньги в рамках общественного дела и законодательства, которое, в общем, разрешает создавать унитарные предприятия, любые другие формы собственности, чтобы какая-то материальная база создавалась. Ну, какой-то толчок им в этом надо дать, нужно встречаться, обсуждать, подсказывать им, делиться опытом, где, в каких странах и как это делается. Те же «Инвалид и среда» достаточно серьезно занимаются изготовлением сувенирной продукции. А организации, которые имеют здоровых людей, часто не могут, как говорится, какую-то копейку на свою организацию заработать. Т.е. таким опытом и надо делиться»;

«Конечно, нужно создать и финансовые условия для жизни этих организаций, потому что очень трудно содержать организацию. Все они на грани выживания».

Многие респонденты указали на то, что большое количество организаций не занимается гражданским контролем по незнанию, и, следовательно, необходимо информировать организации о такой деятельности. Кроме предоставления базовой информации, организации необходимо мотивировать — указывать на пользу этой функции, на выгоды от этой деятельности. Организациям, в чьей деятельности гражданский контроль присутствует, следует делиться своим опытом, рассказывать, зачем это делается, поскольку НГО необходимо преодолеть страх перед возможными санкциями за осуществление гражданского контроля:

«У першую чаргу, арганізацыі павінны бачыць, якія эфекты гэта можа даць для грамадства і для самой арганізацыі. Калі людзі-актывісты грамадскіх арганізацый усвядомяць, што гэта можа быць карысна для арганізацыі, а не толькі прыносіць дадатковыя рызыкі ў выглядзе ціску на людзей, сяброў і валанцёраў арганізацыі, тады, можа быць, больш арганізацый пачне гэтым займацца»;

«Самим организациям нужно понять смысл этого. Нужно некое обучение»;

«Я думаю, что для начала нужно провести разъяснительную работу с активистами общественных организаций. Например, я от вас впервые слышу словосочетание «гражданский контроль». Нужно продвижение, лоббирование этой идеи, а также обучение людей из общественного сектора, как этим заниматься».

Хотя существует точка зрения, что внедрение функции гражданского контроля в деятельность всех организаций не является целесообразным:

«Я бы начала с того, что я вообще не уверена, что содействие по внедрению функции нужно. Потому что вопрос подразумевает, что это как бы необходимо по определению. Я говорила раньше, что в нынешних условиях испытываю определенные сомнения по поводу эффективности этого инструмента. Конечно, можно считать, что раз гражданское наблюдение само по себе — это хорошо, правильно и демократично, то, развивая в организациях эту функцию, мы развиваем и НГО в целом. Но мне такое рассуждение не кажется убедительным. Исходя из такого же подхода, долгие годы было принято развивать, например, внутреннюю демократию в НГО, и толку? Поэтому я бы исходила сначала из того, что

развивать эту функцию имеет смысл в тех организациях, которым гражданское наблюдении нужно как инструмент в достижении их целей».

Неотъемлемым элементом обучения гражданскому контролю, кроме мотивации, является обучение техникам выполнения контроля и наблюдения, т.е. как пользоваться этим инструментом, как организовать работу по наблюдению, как использовать результаты:

«Содействие нужно мотивационное и методологическое. Т.е. сначала организацию надо замотивировать это сделать, показать необходимость, важность и перспективу для этой конкретной организации. Ну и, во-вторых, снабдить их определенными инструментами, показать, как это надо правильно делать»;

«И вот в этом месте, я думаю, что нужна помощь и содействие в том, что в секторе принято называть «стратегическим планированием». В том смысле, чтобы пользоваться этим инструментом не ради самого пользования, а ради достижения целей, и понимать, каким образом использовать результаты эффективно. И уже только после этого следует разбираться с конкретными вопросами и «нехватками», которые могут возникать у организаций»;

«Подготовка должна быть, обучение кадров — обязательно, чтобы тех же наблюдатели и экспертов подготовить. Потому что человек может иметь знания, но чтобы быть экспертом, надо уметь извлекать эти знания, подавать их в неком системном виде».

Для развития гражданского контроля необходимо также расширять сотрудничество с экспертным сообществом. В организациях могут стремиться заниматься гражданским контролем и, возможно, даже могут иметь представление о том, как организовать работу по наблюдению, но часто испытывают недостаток профильных специалистов, экспертов:

«Ведаеце, тут ёсць пэўнае пытанне да функцыі грамадскага назірання, адносна таго, што датычна беларусаў замежжа. Не хапае нейкіх спецыялістаў, не хапае нейкай экпертнай падтрымкі, спецыялістаў вельмі малая колькасць у гэтай менавіта галіне. Мы працуем з тымі, хто ёсць, але іх можна пералічыць на пальцах адной рукі. Не хапае камунікацыі і шчыльнай супрацы з экспертнай супольнасцю».

Лидеры общественных организаций указали на необходимость объединяться профильным организациям для эффективного решения проблем, поскольку, по их мнению, ассоциации имеют больше возможностей, чтобы комплексно охватить проблему, и имеют больший потенциал влияния:

«С моей точки зрения, когда большое количество организаций соединено в эффективно действующую ассоциацию, они уже могут тогда на что-то влиять и быть тем самым гражданским контролем»;

«*Как я сказала, нужна выработка алгоритма и координация действий, например, среди однопрофильных организаций. Ну и курирование какое-то должно быть, потому что когда организация не знает, как это делать, в какой последовательности и что потом с этим делать, то она просто занимается узко проблемами своей целевой группы, своих членов. А если действовать более широко, то нужно объединить несколько организаций, например, для того чтобы контролировать право на образование, право на жилье»*.

Обученные волонтеры, по мнению участников исследования, могут сами проявлять инициативу в поиске сферы контроля и организаций, которым потенциально интересно развитие такого направления деятельности:

> *«Функцией гражданского контроля общественные организации Беларуси занимаются не так часто, и далеко не все организации этим занимаются, а только какая-то небольшая их часть. Может быть, им будут нужны эти волонтеры. Насколько я понимаю, волонтеры — это люди, которые прошли какое-то обучение и имеют какую-то практику; конечно, немножко в узкой сфере (например, наблюдение за выборами), но, тем не менее, у них есть знания, есть представление в определенной сфере, как это реализовывается. Пускай эти люди находят те сферы, которые им интересны, которые им в кайф, и пускай они ищут те организации, в которые они со своим опытом могут привнести эту функцию, этот механизм».*

Некоторые респонденты затруднились сказать, какое содействие необходимо:

> *«Не ведаю, для кожнай арганізацыі — сваё. Агульнага рэцэпту няма»*;

> *«Ну, тут, честно говоря, я не придумаю — вопрос немножко врасплох... Сложно сказать, не знаю»*.

3. Потребности организаций в подготовленных волонтерах для гражданского контроля

3.1. Практика общественных организаций по работе с волонтерами

Волонтерское движение в Беларуси не является массовым, но наличие опыта работы с волонтерами есть практически у каждой общественной организации, существующей достаточно продолжительное время. Некоторые организации активно привлекают волонтеров к своей деятельности:

> «*Ёсць шмат маладых, актыўных, зацікаўленых людзей, якія кантактуюць з нашай арганізацыяй*».

Работа с волонтерами признается в организациях в качестве одной из приоритетных задач, стоящих перед каждым общественным объединением.

Практика некоторых организаций в осуществлении гражданского контроля указывает на то, что для того, чтобы волонтер мог быть привлечен к работе, он должен иметь профессиональные знания в той области, в которой осуществляется гражданский контроль:

> «*Волонтеров нужно готовить, чтобы они знали нормы законодательства в конкретной области, технические нормы, правила и прочее. Т.е. это целая профессия*».

Правозащитные организации имеют опыт привлечения волонтеров для наблюдения, к примеру, за выборами — во время предварительного голосования и в день выборов. При этом за всей выборной компанией наблюдение осуществляется профессиональными экспертами:

> «*Канешне, мы зацікаўлены ў гэтым і ўжо ладзім не першую кампанію «Праваабаронцы за свабодныя выбары». І мы мусім каардынаваць свае дзеянні з праграмай, якую ажыццяўляе «Belarus Watch» у назіранні за выбарамі*».

Основная группа людей, выражающих желание быть волонтерами, — это студенты:

> «*Вот студенты иногда приходят. Я им предлагаю: пожалуйста, приходите, давайте будем проводить мониторинг проектов, есть предложения*»;

> «*Мы приглашаем студентов. Мы принимаем их на стажировки*»;

> «*У нас бывает до пятидесяти, до ста человек волонтеров. Они приходят на какое-то время, мы их обучаем. Как правило, это студенты вузов, учащиеся*».

Организации также испытывают потребность в экспертах по волонтерскому движению.

Большинство организаций имеет опыт привлечения волонтеров только для краткосрочных нужд, для привлечения к участию в единичных мероприятиях и не ведут систематической работы с волонтерами.

3.2. Основные проблемы и препятствия в привлечении гражданских наблюдателей к деятельности организаций

В качестве одного из основных препятствий для привлечения волонтеров при реализации гражданского контроля респонденты назвали проблему нехватки у волонтеров знаний (зачастую экспертного уровня) в области, в которой планируется осуществлять контроль:

> «*Кроме желания помочь, нужно чтобы человек разбирался, понимал ту сферу, в которой мы работаем, он должен быть достаточно подготовленным. В данном случае, нужны больше эксперты, даже научные сотрудники, которые уже работали с этим блоком информации*»;

> «*У нас, скорее, не хватает не волонтеров, а тех, кто может это наблюдение хорошо спланировать. Помощь могла бы понадобиться, но скорее экспертная, а не волонтерская*».

В связи со сложностями финансирования, в организациях в первую очередь думают о том, как обеспечить реализацию доступного объема деятельности, а о привлечении волонтеров думают в последнюю очередь. Существуют также и организационные проблемы в работе с волонтерами:

> «Ч*тобы привлекать волонтерский ресурс, надо опираться на тех, кто в состоянии нам помочь удержать этот ресурс. Это могут быть какие-то программы лидерства, образовательные программы, проводимые Евросоюзом либо нашей страной (последнее — малореалистично на сегодняшний день), другими европейскими донорами, которые могут помочь нам формировать это гражданское общество и сеять уверенность и желание молодежи (и не только молодежи, но и пожилых людей) сотрудничать, работать, делиться своим опытом, передавать знания*»;

> «*Если волонтер придет, мы не найдем, чем его занять, чаще всего просто потому, что у нас с планированием косяки*».

Часть респондентов просто констатировала, что потребность в волонтерах есть, но отсутствует представление, каким образом этих людей встраивать в работу организации, за что они должны будут отвечать и к чему могут быть привлечены. Другие вовсе затруднялись ответить на этот вопрос:

> «*Потребность в волонтерах — скорее, да, чем нет*»;

> «*Если кто-то из коллег захочет вместе с нами заниматься аналогичными вопросами и оказывать содействие, то мы только «за». Тут нет какой-то конкуренции, тут работы хватит на всех*»;

> «*Затрудняюсь ответить*»;

> «*Необходимость в волонтерах — сложный вопрос. В принципе, есть те вопросы, которые нам нужно контролировать, но, в общем-то, мы их закрываем своими силами*».

3.3. Потребность организаций в подготовленных волонтерах по вопросам гражданского контроля

Большинство респондентов признали важность такого направления деятельности, как гражданский контроль. Но, вместе с тем, мнение респондентов разделилось: в одних организациях — готовы принять волонтеров в сфере гражданского контроля, хоть и не до конца определились, что будут делать эти люди; в других организациях — не видят необходимости или потребности во внедрении такого направления деятельности, как гражданский контроль:

«Я думаю, што калі б хтосьці такое навучанне прапаноўваў і мы б змаглі з дапамогай падрыхтаваных людзей, па меншай меры, маніторыць сітуацыю адносна важных для нас груп людзей, напрыклад, моладзі ці сталых людзей, то можа быць»;

«Канешне, у гэтым сэнсе, я думаю, сёй-той арганізацыі спатрэбіліся б такія валанцёры»;

«О, это мы — с удовольствием, если будет какое-то движение. Волонтеров есть чем занять по направлениям, которые будут способствовать развитию предпринимательства».

В организациях видят то, чем могли бы заниматься данные волонтеры, следующим образом:

«Сбор данных для проведения исследований, для написания аналитики. На это очень много уходит времени: это и анкетирование, и обработка данных, это и встречи с людьми, и заполнение анкет и т.д. Ну и плюс — привлекать их к какой-либо текущей работе, чтобы они приобретали опыт работы как таковой»;

«Волонтеров есть чем занять. Мне сейчас сложно вам сразу на ходу ответить. В первую очередь, наверное, это — популяризация предпринимательства, популяризация частного сектора, частной экономики среди молодежи. Да, это — какая-то образовательная программа».

Причины, по которым респонденты не видят возможность или необходимость привлечения волонтеров по гражданскому контролю, следующие:

«Мы про это пока не думали, но мне кажется, что желающие этим заняться всегда найдутся. Волонтеры — это всегда хорошо»;

«Думаю, пока нет. Потому что, каким бы волонтер ни был — хорошим или не хорошим, — им надо заниматься. Это всё прекрасно, но начинать привлекать волонтеров мы сможем, возможно, только через год, когда будет другое управление и, возможно, другое видение ситуации. А пока, на текущий момент, у нас просто не хватит времени и сил на волонтеров»;

«Нам волонтеры на другие цели нужны»;

«Потребности в волонтерах пока нет»;

«Пока мы не ставим себе целей заниматься гражданским наблюдением в узком смысле, о котором идет речь. Думаю, что пока нет, волонтеры нам не нужны»;

«Если организация, которая занимается гражданским контролем, — не публичная и не планирует выходить в публичное пространство, а делает исследования только для себя, то необходимости в подготовленных волонтерах может и не быть».

3.4. О практике работы неправительственной организации «Belarus Watch»

В ходе исследования было установлено, что неправительственная организация «Belarus Watch» известна далеко не всем представителям «третьего сектора» Беларуси, а если и известна, то в большинстве случаев скорее по той части своей деятельности, которая связана с наблюдением за выборами. Это может быть объяснено тем, что «Belarus Watch» физически находится за пределами Беларуси, несмотря на то, что деятельность организации осуществляется и для Беларуси:

«Чула пра гэтую арганізацію ў сувязі з праваабарончай, нейкай назіральнай дзейнасцю і Домам правоў чалавека»;

«Belarus Watch» з’яўляецца адным з саўладальнікаў Беларускага Дому правоў чалавека. Зразумела, дзейнасць мне яе знаёмая, у тым ліку, праграма па назіранні. Не магу сказаць, што іх праца менавіта ў кантэксце, датычным валанцёраў, знаёма мне нейкім асаблівым чынам. Відаць, знаёма толькі ў агульным кантэксце»;

«Не скажу, што добра, але думаю, што знаёма, бо ведаю персанальна людзей, якія яе засноўвалі. Мне здаецца, што мы калісьці нейкія сумесныя праекты рабілі, па меншай меры, удзельнічалі разам у адных праектах. Сябры нашай арганізацыі бралі ўдзел у некаторых місіях па назіранні, якія «Belarus Watch» рабіла».

Если о самой организации «Belarus Watch» кто-то из респондентов слышал и что-то о ней знает, то о практике организации по части работы с волонтерами в сфере гражданского контроля практически никто не слышал, за небольшим исключением:

«Нет, я не слышала об этой организации»; *«Косвенно слышали»*; *«Не знакомы»*.

4. Гражданский контроль и наблюдение: данные анкетного опроса по электронной почте

В ходе исследования с помощью онлайн-инструмента *SurveyMonkey* был проведен анкетный опрос по электронной почте. Всего было разослано 200 анкет по адресам электронной почты 150 общественных организаций. Выборка для рассылки была сбалансирована по сферам деятельности общественных организаций, а также по представленности региональных, столичных и национальных организаций. Возврат анкет составил 25% (34 заполненных анкеты и 4 отказа от ответа), что укладывается в средние показатели возврата для данного вида опросов. В итоговую выборку ответов респондентов попали представили различных сфер деятельности НГО (см. таблицу 2).

Таблица 2. Распределение полученных ответов по сферам деятельности НГО

Сфера деятельности	Количество ответов
Культура	7
Социальная сфера	5
Права человека	4
Экология	2
Развитие гражданского общества	4
Молодежь	4
Образование	3
Аналитика и исследования	5

Мы не получили ответов от представителей организаций, занятых развитием городских и сельских территорий, вопросами агротуризма, а также представителей бизнес-ассоциаций, что можно частично объяснить их низкой заинтересованностью в предмете опроса. 27 полученных анкет были заполнены представителями национальных организаций, 7 — представителями региональных организаций. В целом, выборка выглядит достаточно сбалансированной, но, в то же время, полученные ответы нельзя считать репрезентативными для генеральной совокупности беларусских НГО. Результаты анкетного опроса представляют лишь первичный срез мнений представителей некоторых общественных организаций, который можно уточнять и проверять в ходе более детальных и более репрезентативных опросов общественного мнения.

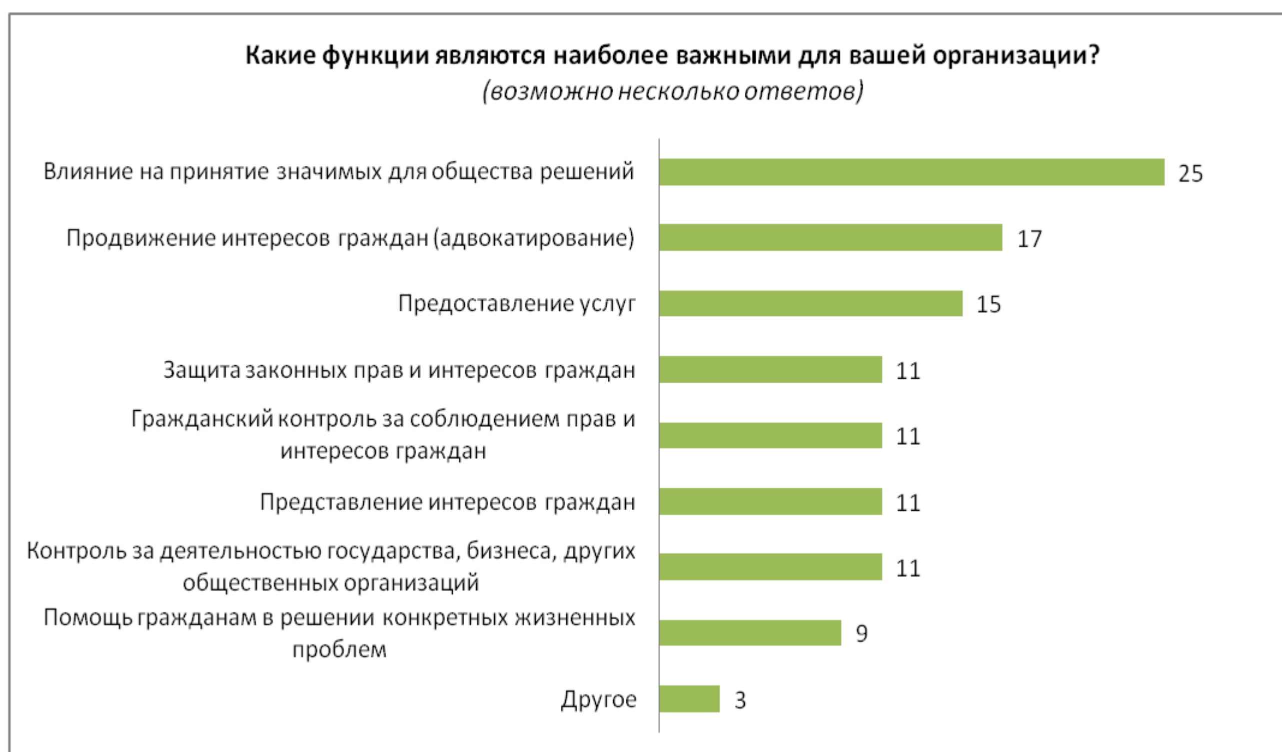
Гражданский контроль, по мнению респондентов принявших участие в анкетном опросе по электронной почте, занимает значимое, но не самое важное место среди функций общественных организаций. Подавляющее большинство (33 из 34 респондентов) считает, что главная миссия общественных организаций — влияние на принятие значимых для общества решений. Вторыми по значимости выступают функции защиты и продвижения прав и интересов, и лишь затем упоминается функция контроля за соблюдением прав и интересов граждан. Отдельно следует отметить, что для респондентов большее значение имел правозащитный аспект гражданского контроля (защита прав и интересов), чем контроль за деятельностью государства, бизнеса, других общественных организаций (что подтверждается и данными интервью) (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1. Распределение ответов на вопрос о значимости ряда функций в деятельности НГО



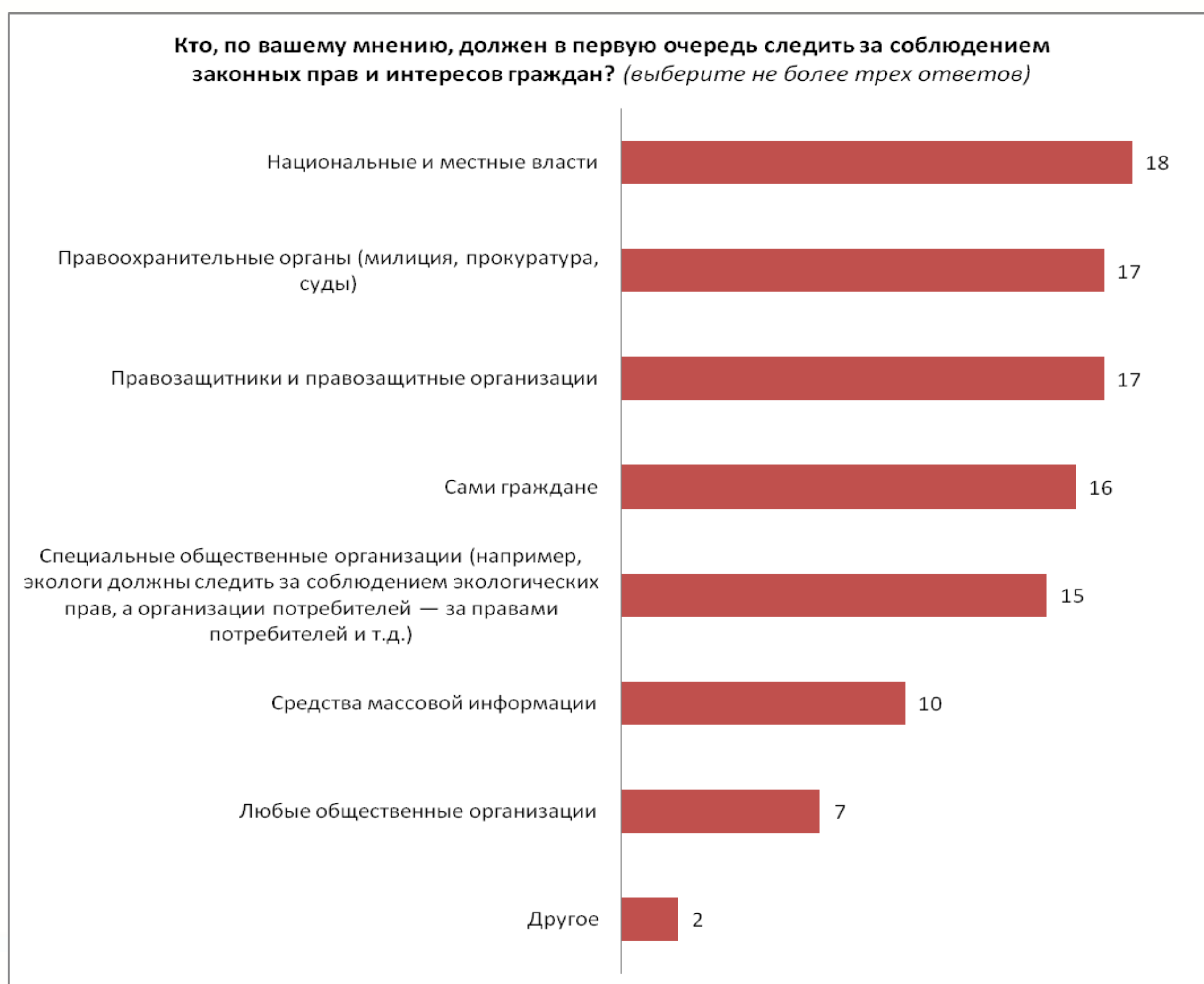
К наименее важным функциям сектора НГО респонденты отнесли предоставление услуг. Однако при оценке важности функций НГО в деятельности своих организаций функция предоставления услуг поднялась до третьего места (см. диаграмму 2). Самыми важными для своих организаций респонденты назвали функции влияния на принятие значимых для общества решений (25 из 34 респондентов), а также продвижение интересов граждан (половина опрошенных). Функции гражданского контроля, как и для сектора НГО в целом, распределились в середину списка, их назвала важными треть респондентов. В числе специфических функций, которые, по мнению респондентов, важны для их организаций респондентов (пункт «Другое»), были названы: информационная поддержка творческих инициатив; производство значимой для принятия решений информации; подготовка аргументации для защиты прав; поддержка молодых людей и помощь им в реализации собственных идей-инициатив (см. диаграмму 2).

Диаграмма 2. Распределение ответов на вопрос о значимости ряда функций НГО в деятельности своих организаций



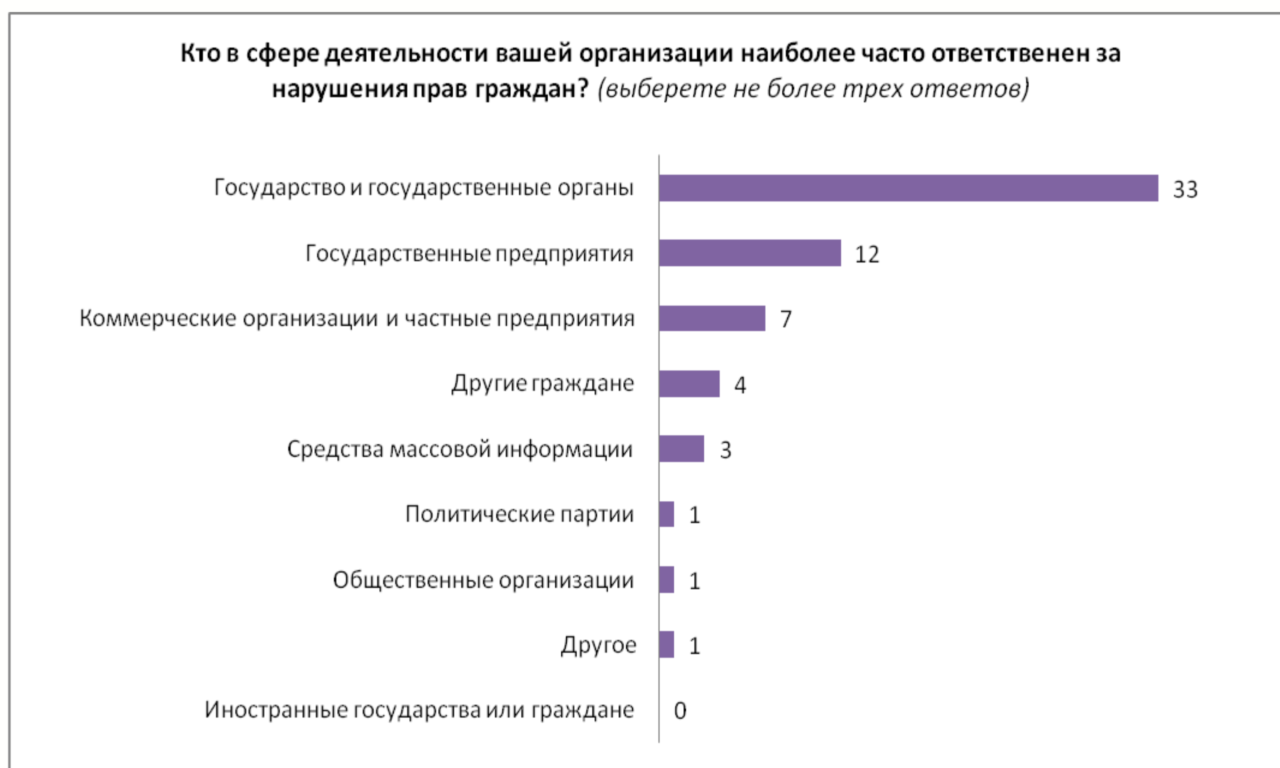
По мнению респондентов, ответственность в части контроля за соблюдением законных прав и интересов граждан в первую очередь ложится на государство (национальные и местные власти, правоохранительные органы), а также на правозащитников и правозащитные организации. Сами граждане, так же как тематические общественные организации (экологические организации, организации защиты прав потребителей и т.д.), также считаются важными субъектами гражданского контроля. В наименьшей степени контрольной функцией, по мнению участников опроса, нагружены СМИ и общественные организации в своей совокупности. Среди институтов, в чью ответственность входит слежение за соблюдением законных прав и интересов, были также названы: уполномоченный по правам человека; общественные наблюдательные советы при национальных и местных органах власти (см. диаграмму 3).

Диаграмма 3. Распределение ответов на вопрос об ответственности ряда субъектов в части контроля за соблюдением законных прав и интересов граждан



По мнению респондентов, в сферах деятельности их организаций угроза нарушения прав граждан чаще всего исходит от государственных органов (практически все респонденты отметили этот пункт). В гораздо меньшей степени ответственность за нарушение прав, по их мнению, ложится на представителей «второго сектора» — государственных предприятий (около трети респондентов) и коммерческих, частных предприятий (7 из 34 опрошенных). Все остальные группы (другие граждане; средства массовой информации; политические партии; общественные организации) значительно реже или вообще никогда (как, в частности, иностранные государства и граждане) не угрожают правам граждан (см. диаграмму 4).

Диаграмма 4. Распределение ответов на вопрос об исходящих угрозах нарушения прав граждан со стороны ряда субъектов в сфере деятельности своих организаций



Гражданская и политическая деятельность была определена респондентами в качестве той, при осуществлении которой чаще всего возникает угроза законным правам и интересам граждан в нашей стране (так считают 32 из 34 респондентов). Права социально уязвимых групп (инвалидов, престарелых и т.д.) также часто нарушаются (что отметили две трети респондентов). В меньшей степени угроза правам и интересам граждан возникает в сферах участия в управлении, экологии и предпринимательстве. Социальная сфера и экономические отношения (труд и экономическая деятельность; права потребителей; социальное обеспечение и социальные гарантии) были оценены респондентами как наиболее защищенные от нарушений. Можно заметить тенденцию, что чем менее политизирована сфера, тем в меньшей степени в ней существуют угрозы правам граждан. Это логически связано с ответом на предыдущий вопрос: считая, что государство выступает основным нарушителем прав граждан, респонденты оценивали как наиболее уязвимые те сферы, где доля государственного вмешательства выше. Отметим, что это касается и прав социально уязвимых групп, поскольку в Беларуси эти проблемы в значительной степени связаны с деятельностью государственных органов. В то же время, сфера социального обеспечения, по мнению участников опроса, менее подвержена нарушениям, хотя и там основным игроком выступает государство. Видимо, в этом случае респонденты посчитали, что государство более ответственно подходит к выполнению своих обязательств перед гражданами (см. диаграмму 5).

Диаграмма 5. Распределение ответов на вопрос об исходящих угрозах нарушения прав граждан для различных сфер деятельности



Респонденты продемонстрировали довольно хорошую осведомленность о деятельности своих коллег по «третьему сектору», которые занимаются контролем за соблюдением законных прав и интересов граждан. Лишь два респондента указали, что совсем не знают о таких организациях, и еще четверо указали, что знают, но не могут назвать конкретные организации. Остальными респондентами было названо 24 организации, которые вовлечены в деятельность по гражданскому контролю. Многие из организаций были названы неоднократно, что позволяет составить их рейтинг (см. таблицу 3).

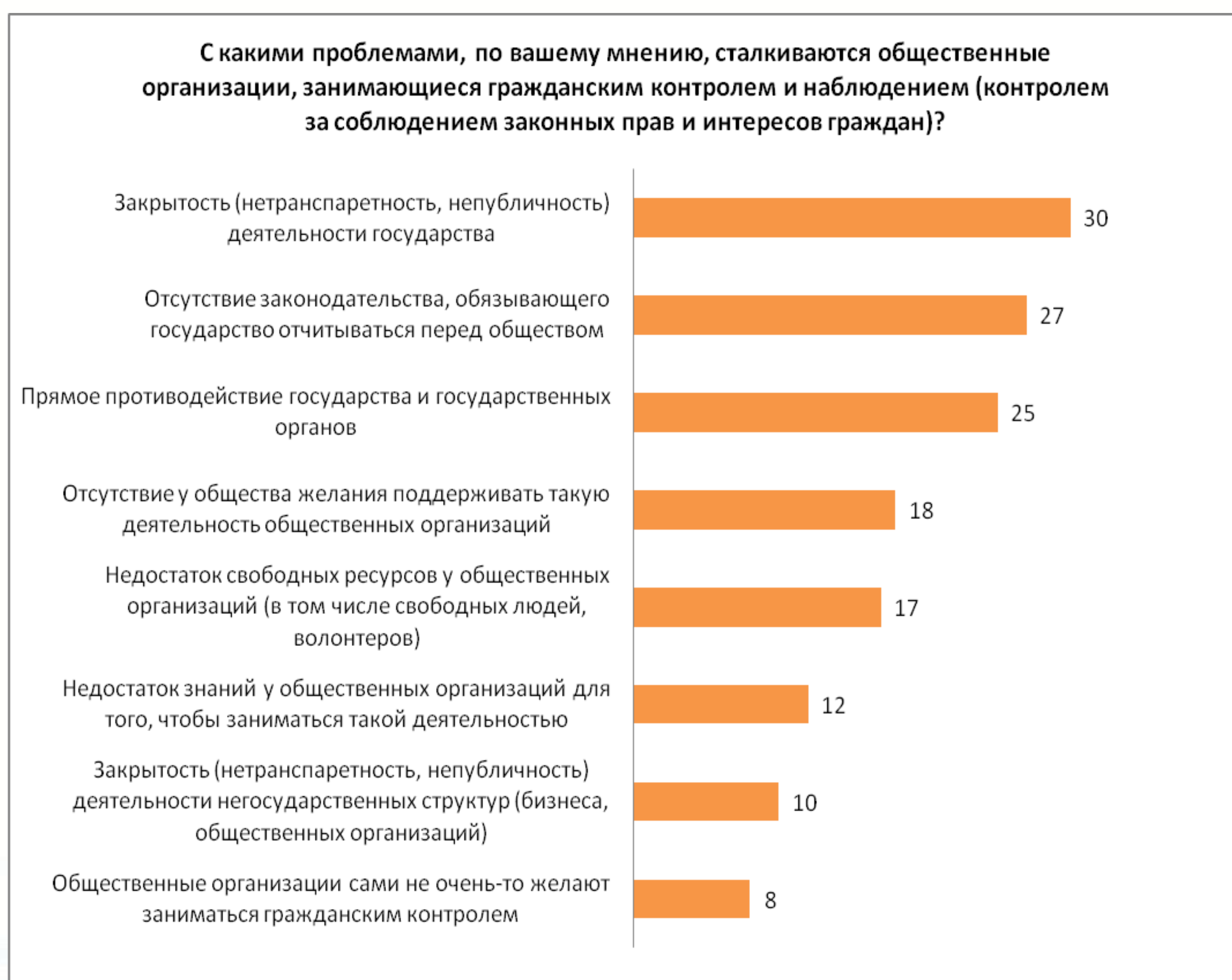
Таблица 3. Беларусские НГО, названные в качестве тех, кто осуществляют гражданский контроль

Наименования организаций	Количество упоминаний
Правозащитный центр «Вясна»	16
Республиканское правозащитное общественное объединение «Беларусский Хельсинский комитет» (БХК)	11
Просветительское учреждение «Центр правовой трансформации» (*Lawtrend*)	10
Просветительское правозащитное учреждение «Офис по правам людей с инвалидностью»	10
Экологическое товарищество «Зеленая сеть»	6
Общественное объединение «Экодом»	5
Международное общественное объединение «Гендерные перспективы»	3
Общественное объединение «Беларусская ассоциация журналистов» (БАЖ)	2
Моладзевая прафсаюзная група «Студэнцкая Рада»	2
Беларусский республиканский молодежный общественный правозащитный проект «ГейБеларусь»	1
Неправительственная организация «Belarus Watch»	1
Общественное объединение «Беларусский союз женщин» (БСЖ)	1
Международное благотворительное общественное объединение «Дети. Аутизм. Родители»	1
Міжнароднае грамадскае аб’яднанне «Згуртаванне беларусаў свету «Бацькаўшчтына» (ЗБС «Бацькаўшчтына»)	1
Общественного объединения «Беларусское общество глухих» (БелОГ)	1
Общественное объединение «Беларусское товарищество инвалидов по зрению» (БелТИЗ)	1
Общественное объединение «Республиканская ассоциация инвалидов-колясочников» (РАИК)	1
Общественное объединение «Защита прав отцов и детей»	1
Общественное объединение «Минское велосипедное общество»	1
Республиканское общественное объединение «Перспектива»	1
Грамадскае аб’яднанне «Беларускае добраахвотнае таварыства аховы помнікаў гісторыі і культуры» (БДТАПГК)	1
Республиканские общественное объединение «Беларусское общество защиты потребителей»	1
Учреждение «Центр экологических решений»	1
Общественный Болонский комитет	1

Среди проблем, препятствующих осуществлению гражданского контроля, чаще всего назывались следующие факторы: закрытость (нетранспаретность, непубличность) деятельности государства (30 опрошенных); отсутствие законодательства, обязывающего государство отчитываться перед обществом (27 опрошенных); прямое противодействие государства и государственных органов (25 опрошенных).

Отметим, что государство выступает в качестве главного нарушителя прав, а также в основном ответственно (прямо или косвенно) за препятствование осуществлению гражданского контроля. Существенными факторами также являются низкая поддержка данной деятельности НГО со стороны граждан, а также недостаток у общественных организаций различных типов ресурсов (людей, знаний). В меньшей степени препятствиями считаются закрытость (нетранспаретность, непубличность) деятельности негосударственных структур (бизнеса, общественных организаций) и мотивация самих общественных организаций заниматься гражданским контролем (см. диаграмму 6).

Диаграмма 6. Распределение ответов на вопрос о перечне проблем НГО**,** осуществляющих гражданский контроль



Чуть менее половины опрошенных высказали заинтересованность в привлечении волонтеров для осуществления гражданского контроля (14 из 34 респондентов), практически столько же оказались готовыми к сотрудничеству с неправительственной организацией «Belarus Watch» в этом направлении (15 из 34 респондентов), и примерно треть респондентов сообщила, что уже знают о такой практике «Belarus Watch» (12 из 34 респондентов) (см. диаграммы 7-9).

Диаграмма 7. Распределение ответов на вопрос о заинтересованности своей организации в привлечении волонтеров для гражданского контроля

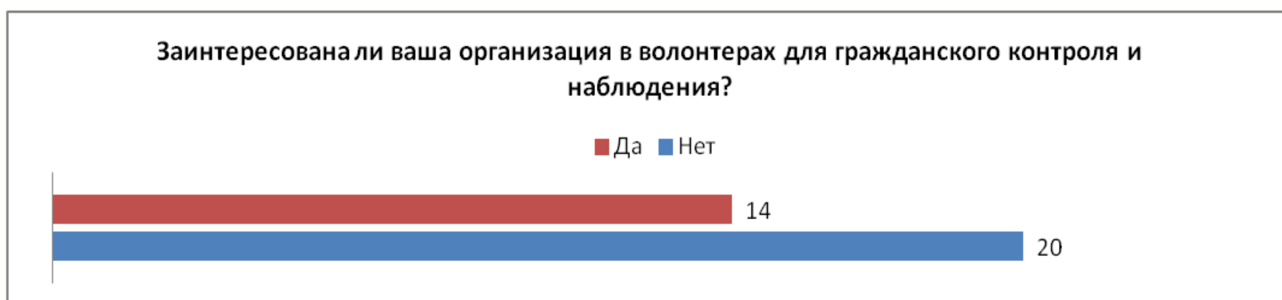


Диаграмма 8. Распределение ответов на вопрос о заинтересованности в сотрудничестве с НПО «Belarus Watch» по привлечению волонтеров для помощи в организации гражданского контроля

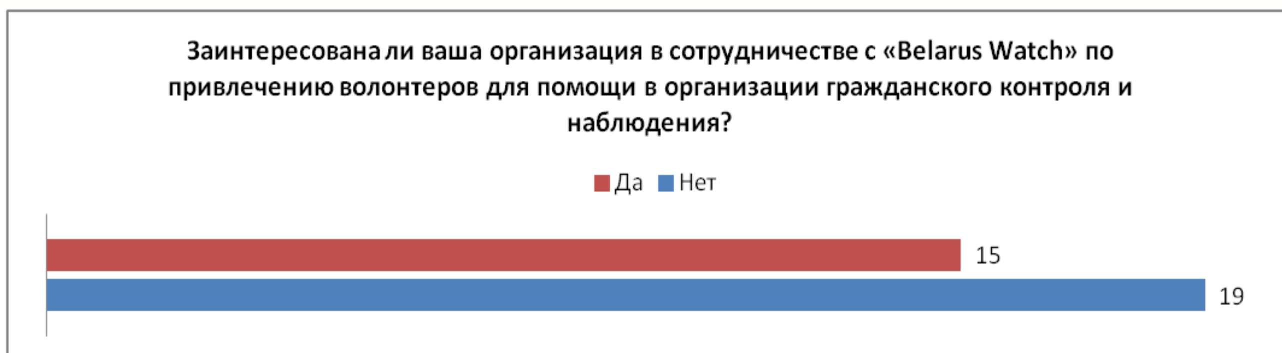


Диаграмма 9. Распределение ответов на вопрос об осведомленности о практике НПО «Belarus Watch» по привлечению волонтеров к гражданскому контролю



Общие выводы

В ходе исследования первоначальные гипотезы в основном получили подтверждение, однако, в ряде случаев содержание ответов респондентов опровергало или существенно конкретизировало первоначальные предположения. Рассмотрим это по порядку.

Гипотеза А: *Представители общественных организаций лишь в общих чертах могут описать функцию гражданского контроля, она присутствует в установках как «важная» и «правильная», но описывается скорее абстрактно.*

> Гипотеза получила свое подтверждение. Подавляющее большинство респондентов оказалось способно в общих чертах описать функцию гражданского контроля, а также при необходимости более детально раскрыть ее содержание. По мнению представителей сектора НГО Беларуси, функция гражданского контроля среди прочих функций занимает важное место и является частью цепи в реализации гражданским обществом своей посреднической миссии между государством и рядовыми гражданами. В то же время, многие из респондентов смогли лишь абстрактно, в общих чертах объяснить суть этого понятия (в некотором смысле, суть понятия можно вывести из самого термина), но они не владели концептом, не осмысливали его, не пользовались им, гражданский контроль отсутствует как элемент их картины мира.

Гипотеза Б: *Среди правозащитников и экологов существует более развернутое понимание гражданского контроля, мониторинга прав человека, прав граждан на получение значимой информации, ввиду специфики деятельности; для первых это связано с общим профилем деятельности, для вторых — является знакомым через положения Орхусской конвенции.*

> Предположение о зависимости представлений о гражданском контроле от сферы деятельности организаций не нашло своего подтверждения. Однако можно говорить о том, что представители более опытных и более профессионализированных общественных организаций имеют более четкие и развернутые представления о гражданском контроле. Более молодые организации и организации, не имеющие собственного экспертного потенциала, затрудняются в объяснении сути данной функции.

Гипотеза В: *В своей деятельности НГО слабо используют механизмы гражданского контроля, в общественных организациях скорее заинтересованы в использовании таких механизмов, но либо редко пытаются что-то делать в этом направлении, либо совсем об этом не думают.*

> Гипотеза нашла свое частичное подтверждение. Несмотря на то, что лидеры общественных организаций указывали, что их организации занимаются гражданским контролем, только в некоторых случаях контрольные функции осознанно были заложены в деятельность в качестве отдельных. Среди респондентов оказалась более распространенной ситуация, когда они обнаруживали в деятельности своей организации те или иные элементы гражданского контроля. Организации следят за законодательством и применением норм в своей профильной сфере, предпринимают попытки повлиять на эти процессы — это и квалифицировалось как контроль. Есть также организации, которые сознательно не занимаются гражданским контролем, по причине затруднений в его реализации и сомнений в его общей эффективности — способности повлиять на изменения практик в нашей стране.

Гипотеза Г: *В НГО не слишком хорошо знают, что другие организации делают и предпринимают в плане организации гражданского контроля.*

Беларусский сектор НГО не так велик, поэтому не так много организаций, которые осознанно и систематически занимаются гражданским наблюдением.

Представители беларусских НГО (респонденты) имеют представление о реализации функции гражданского контроля, как минимум, в двух сферах: эколого-природоохранной и правозащитной деятельности. Организации, действующие в этом поле, известны практически всем респондентам. Менее известной среди коллег выглядит неправительственная организация «Belarus Watch». Учитывая, что в Беларуси сектор НГО невелик и многие знают друг друга, такая редкая и важная деятельность, как гражданский контроль, не может остаться незамеченной. Поэтому гипотеза о том, что в секторе НГО не слишком хорошо знают, что другие организации делают в плане организации гражданского наблюдения, подтвердилась лишь частично.

Гипотеза Д: *Практика привлечения волонтеров слабая, в НГО не очень хорошо знают, куда и зачем применять гражданских наблюдателей-волонтеров.*

Волонтерское движение не получило массового распространения в Беларуси, не так много организаций проводят системную работу с волонтерами, а лишь разово привлекают их для единичных мероприятий. Практика привлечения гражданских наблюдателей-волонтеров на данный момент пока отсутствует. В связи с этим, гипотеза о том, что практика привлечения волонтеров слабая, подтвердилась.

Гипотеза Е: *В общественных организациях будут выражать заинтересованность в гражданских наблюдателях-волонтерах, но лишь поверхностно смогут объяснить, зачем им нужны такие люди.*

Учитывая, что кроме знаний и практики гражданского контроля, волонтерам необходимо, по мнению респондентов, иметь и специфические знания сферы, в которой планируется осуществлять гражданский контроль, а также то, что не все НГО ставят для себя цель заниматься подобной деятельностью, не все организации проявляют интерес к привлечению волонтеров-наблюдателей. В организациях, изъявивших желание привлекать волонтеров, не многие имеют представление о том, чем их можно занять в качестве наблюдателей, поэтому можно заключить, что данная гипотеза справедлива.

Рекомендации

На основании полученных данных, можно дать некоторые рекомендации по развитию функций гражданского контроля и наблюдения в среде НГО Беларуси, а также по расширению практики взаимодействия гражданских наблюдателей «Belarus Watch» с беларусскими общественными организациями:

1. Функция гражданского контроля (*watchdog function*, гражданского наблюдения) не является типовой среди беларусских общественных организаций. Не все организации видят конкретный эффект в будущем или не очень понимают, зачем им гражданское наблюдение, в чем его смысл, вследствие чего не планируют включать эту функцию в свою деятельность. Кроме того, организация деятельности по гражданскому контролю требует определенного уровня экспертизы и профессиональных компетенций, которые не всегда присутствуют у организаций. Эти сложности, в принципе, преодолимы. С точки зрения этих проблем, для развития гражданского контроля требуется:

а) **Популяризация успешных практик осуществления функции гражданского контроля в среде общественных организаций.** Этому может способствовать интенсификация коммуникации организаций между собой с акцентом на функции гражданского контроля. Можно мотивировать сами организации делиться своим успешным опытом, а также возможна организация специальных «выставок» успешных практик (презентаций, брошюр и т.д.), которые бы давали понять, что функция гражданского контроля нужна, важна и может быть реализована практически. Эти меры помогут преодолеть такие проблемы, как недостаток знаний о гражданском контроле, непонимание его значения как инструмента в деятельности;

б) **Организация специального обучения по теме гражданского контроля.** Это могут быть конференции, семинары, воркшопы, где организации могли бы представлять свой опыт и обсуждать с участниками свою мотивацию, препятствия, способы их преодоления. В этом направлении мы рекомендуем использовать не только теоретический подход, но вовлекать в такую работу практиков из среды общественных организаций, в частности, представителей Центра правовой трансформации (*Lawtrend*), Офиса по правам людей с инвалидностью, «Беларускага добраахвотнага таварыства аховы помнікаў гісторыі і культуры». Такое обучение должно способствовать освоению организациями практических аспектов реализации гражданского контроля, приобретению ими навыков использования этого инструмента в своей деятельности, налаживанию связей с опытными организациями, которые могли бы оказывать поддержку в решении различных затруднений.

2. Исследование показало, что нет общего рецепта, единой формулы, по которой общественные организации могли бы привлекать к своей работе волонтеров. Организации испытывают различного рода затруднения в реализации функции гражданского контроля и имеют различные потребности. Поэтому необходимо искать индивидуальные формы сотрудничества:

а) **Адаптация квалификаций волонтеров-наблюдателей к индивидуальным потребностям организаций.** Часто, у организаций, уже занимающихся гражданским контролем, есть потребности в волонтерах, но в таких волонтерах, которые имеют определенные профессиональные

компетенции в сфере деятельности данных организаций. Для расширения взаимодействия между «Belarus Watch» и такими организациями следует специально выяснять, какой именно набор компетенций у волонтеров их интересует, организовывать соответствующее обучение волонтеров совместно с принимающей организацией;

б) **Поиск и подготовка волонтеров для долгосрочного формата сотрудничества с организациями.** Далеко не всегда организации видят в своей сфере деятельности возможности для единичных, разовых акций наблюдения. Часто они нуждаются в постоянном мониторинге какой-либо проблемы, причем этот мониторинг требует квалифицированной подготовки со стороны наблюдателя, выполняющего эту работу. Организации, скорее, нуждаются в долгосрочном сотрудничестве с квалифицированными волонтерами. Рекомендуется рассмотреть возможности поиска и подготовки волонтеров для такого формата взаимодействия.

Приложение

Программа и инструментарий исследования

1. Исследовательские задачи

Оценка потребностей беларусских НГО в гражданском наблюдении предполагает выяснение следующих вопросов:

1. Выявление комплекса представлений о функции гражданского контроля (*watchdog function*, гражданского наблюдения) в среде НГО Беларуси;
2. Определение тематических сфер и областей, где существует потребность в реализации функции гражданского контроля (*watchdog function*, гражданского наблюдения);
3. Выяснение потребностей НГО в привлечении гражданских наблюдателей на волонтерской основе к деятельности организации и, в частности:
    - насколько деятельность организации подразумевает/может подразумевать привлечение гражданских наблюдателей;
    - в каких направлениях деятельности могут быть потенциально привлечены гражданские наблюдатели-волонтеры;
    - в чем видятся основные проблемы и препятствия в привлечении гражданских наблюдателей к деятельности организации.

2. Гипотезы исследования

А. Представители общественных организаций лишь в общих чертах могут описать функцию гражданского контроля, она присутствует в установках как «важная» и «правильная», но описывается скорее абстрактно.

Б. Среди правозащитников и экологов существует более развернутое понимание гражданского контроля, мониторинга прав человека, прав граждан на получение значимой информации, ввиду специфики деятельности; для первых это связано с общим профилем деятельности, для вторых — является знакомым через положения Орхусской конвенции.

В. В своей деятельности НГО слабо используют механизмы гражданского контроля, в общественных организациях скорее заинтересованы в использовании таких механизмов, но либо редко пытаются что-то делать в этом направлении, либо совсем об этом не думают.

Г. В НГО не слишком хорошо знают, что другие организации делают и предпринимают в плане организации гражданского контроля.

Д. Практика привлечения волонтеров слабая, в НГО не очень хорошо знают, куда и зачем применять гражданских наблюдателей-волонтеров.

Е. В общественных организациях будут выражать заинтересованность в гражданских наблюдателях-волонтерах, но лишь поверхностно смогут объяснить, зачем им нужны такие люди.

3. Построение выборочной совокупности

Выборка для анкетного опроса по электронной почте, индивидуальных интервью и фокус-групп строится с соблюдением:

а) представленности различных сфер деятельности НГО;

б) баланса центральных и региональных организаций.

3.1. Структура выборки для анкетного опроса по электронной почте

По профилю деятельности организаций:

Профиль организации	**Абсолютная частота**	**Доля в выборке** (%)*
Культура, национальная культура	15	10
Социальная сфера	15	10
Права человека	15	10
Экология	15	10
Гражданское общество	15	10
Устойчивое развитие, развитие городских и сельских территорий, агротуризм	15	10
Бизнес, бизнес-ассоциации	15	10
Молодежь	15	10
Образование	15	10
Аналитика и исследования	15	10
Итого	150	100

По балансу «центр — регион»:

Территориальный масштаб деятельности	**Абсолютная частота**	**Доля в выборке** (%)*
Национальные НГО	50	33,33
Столичные НГО	50	33,33
Региональные НГО	50	33,33
Итого	150	100

---

* Поскольку перед исследованием не ставилась задача репрезентативного отражения мнений в генеральной совокупности, то в выборке все сферы деятельности НГО представлены в равных долях.

3.2. Структура выборки для индивидуальных интервью (опрашиваются лидеры организации)

По профилю деятельности организаций:

Профиль организации	Абсолютная частота
Культура, национальная культура	2
Социальная сфера	2
Права человека	2
Экология	2
Гражданское общество	2
Устойчивое развитие, развитие городских и сельских территорий, агротуризм	2
Бизнес, бизнес-ассоциации	2
Молодежь	2
Образование	2
Аналитика и исследования	2
Итого	20

По балансу «центр — регион»:

Территориальный масштаб деятельности	Абсолютная частота
Национальные НГО	10
Столичные НГО	5
Региональные НГО	5
Итого	20

3.3. Набор респондентов для фокус-групп

К участию приглашаются лично не знакомые между собой активисты и лидеры НГО из организаций разных сфер деятельности (8-12 человек для каждой фокус-группы).

4. Инструментарий исследования

4.1. Вопросы для анкетного опроса по электронной почте

1. **Какие функции, с вашей точки зрения, в деятельности НГО являются наиболее важными?** (возможно несколько ответов):

   - предоставление услуг;
   - защита законных прав и интересов граждан;
   - помощь гражданам в решении конкретных жизненных проблем;
   - продвижение интересов граждан (адвокатирование);
   - гражданский контроль за соблюдением прав и интересов граждан;
   - влияние на принятие значимых для общества решений;

- контроль за деятельностью государства, бизнеса, других общественных организаций;
- иное *(напишите)*.

2. **Какие функции являются наиболее важными для вашей организации?** (возможно несколько ответов):

- предоставление услуг;
- защита законных прав и интересов граждан;
- помощь гражданам в решении конкретных жизненных проблем;
- продвижение интересов граждан (адвокатирование);
- гражданский контроль за соблюдением прав и интересов граждан;
- влияние на принятие значимых для общества решений;
- представительно интересов граждан;
- контроль за деятельностью государства, бизнеса, других общественных организаций;
- иное *(напишите)*.

3. **Кто, по вашему мнению, должен в первую очередь следить за соблюдением законных прав и интересов граждан?** (выберите не более трех ответов):

- национальные и местные власти;
- правоохранительные органы (милиция, прокуратура, суды);
- правозащитники и правозащитные организации;
- средства массовой информации;
- специальные общественные организации (например, экологи должны следить за соблюдением экологических прав, а организации защиты прав потребителей — за правами потребителей и т.д.);
- любые общественные организации;
- сами граждане;
- иное *(напишите)*.

4. **Кто, в сфере деятельности вашей организации, наиболее часто ответствен за нарушения прав граждан?** (выберете не более трех ответов):

- государство и государственные органы;
- коммерческие организации и частные предприятия;
- государственные предприятия;
- политические партии;
- средства массовой информации;
- общественные организации;
- иностранные государства или граждане;
- другие граждане;
- иное *(напишите)*.

5. **В какой сфере деятельности чаще всего возникает угроза законным правам и интересам граждан в нашей стране?** (возможно несколько ответов):

- гражданская и политическая деятельность;
- участие в управлении;
- социальное и социальные гарантии обеспечение;
- труд и экономическая деятельность;
- предпринимательство;
- экология и окружающая среда;
- права потребителей;
- права социально уязвимых групп (инвалидов, престарелых и т.д.);
- иное *(напишите)*.

6. **Кто из ваших коллег по общественной деятельности занимается контролем за соблюдением законных прав и интересов граждан?** (приведите для примера наименования 2-3 организаций):

- ______________________
- ______________________
- ______________________
- не знаю таких организаций;
- знаю, но не могу назвать.

7. **С какими проблемами, по вашему мнению, сталкиваются общественные организации занимающиеся гражданским контролем и наблюдением (контролем за соблюдением законных прав и интересов граждан)?**:

- закрытость (нетранспаретность, непубличность) деятельности государства;
- закрытость (нетранспаретность, непубличность) деятельности негосударственных структур (бизнеса, общественных организаций);
- отсутствие законодательства, обязывающего государство отчитываться перед обществом;
- прямое противодействие государства и государственных органов;
- недостаток знаний у общественных организаций для того, чтобы заниматься такой деятельностью;
- недостаток свободных ресурсов у общественных организаций (в том числе, свободных людей, волонтеров);
- отсутствие в обществе желания поддерживать такую деятельность общественных организаций;
- общественные организации сами не очень-то желают заниматься гражданским контролем.

8. **Знакомы ли вы с практикой неправительственной организации «Belarus Watch» по привлечению волонтеров для помощи в организации гражданского контроля и наблюдения?**:

- да;
- нет.

9. **Заинтересована ли ваша организация в волонтерах для гражданского контроля и наблюдения?**:

- да;
- нет.

10. **Заинтересована ли ваша организация в сотрудничестве с «Belarus Watch» по привлечению волонтеров для помощи в организации гражданского контроля и наблюдения?**:

- да;
- нет.

4.2. Вопросы для индивидуальных интервью

1. **Какие первые ассоциации у вас вызывает словосочетание «гражданское наблюдение»? О чем это вообще?**
2. **Среди функций гражданского общества часто называют функцию гражданского контроля. Как вы можете раскрыть смысл этой функции?**
3. **Актуальна ли для вашей организации эта функция? В чем специфически это заключается?**
4. **Если ваша организация будет заниматься гражданским контролем, то почему? Если нет, то почему?**
5. **Среди коллег по сектору кто в наибольшей степени реализует эту функцию?**
6. **В каких областях общественной деятельности сегодня в Беларуси наиболее актуален гражданский контроль/гражданское наблюдение?**
7. **С какими препятствиями чаще всего сталкиваются общественные организации в реализации своей контрольной функции?**
8. **Какое содействие необходимо для развития в организациях функции гражданского наблюдения?**
9. **Есть ли в вашей организации потребность в подготовленных волонтерах для гражданского наблюдения?**

4.3. Вопросы для фокус-группы

(предварительно, вопросы могут уточняться, в зависимости от хода интервью)

1. **Какие первые ассоциации у вас вызывает словосочетание «гражданское наблюдение»? О чем это вообще?**
2. **Среди функций гражданского общества часто называют функцию гражданского контроля. Как вы можете раскрыть смысл этой функции?**

3. **Кто, по вашему мнению, должен в первую очередь следить за соблюдением законных прав и интересов граждан?**

4. **В какой сфере деятельности чаще всего возникает угроза законным правам и интересам граждан в нашей стране?**

5. **Насколько в Беларуси развита практика гражданского контроля? Среди коллег по сектору кто в наибольшей степени реализует эту функцию?**

6. **С какими препятствиями чаще всего сталкиваются общественные организации в реализации своей контрольной функции?**

7. **Какое содействие необходимо для развития в организациях функции гражданского наблюдения?**

8. **Есть ли у НГО потребность в подготовленных волонтерах для гражданского наблюдения?**

Watchdog function в восприятии беларусских общественных организаций. Оценка потребностей НГО в гражданском наблюдении

Отчет по результатам исследования

Авторы: **Ольга Лашкевич**, **Алёна Зуйкова**, **Николай Ошуркевич**, **Андрей Егоров**

Редактор и корректор: **Андрей Шутов**

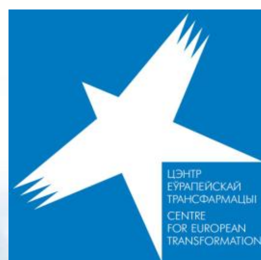
Ольга Лашкевич — магистр политических наук. Окончила факультет журналистики, магистратуру и аспирантуру по специальности «Политология» Беларусского государственного университета. Преподаватель политологии с 2004 года. Фокус исследовательских интересов: социальная коммуникация и коммуникативные технологии, медиа-измерения и аналитика СМИ.

Алёна Зуйкова — аналитик Центра европейской трансформации, магистр политических наук. Окончила Европейский гуманитарный университет (Вильнюс, Литва), получив степень бакалавра по специальности «Политология и европейские исследования», а также магистратуру *Sciences Po — Institut d'Études Politiques de Lille* (Институт политических наук, г. Лиль, Франция) по специальности «European Affairs». Фокус исследовательских интересов: Европейская политика соседства, Восточное партнерство, европейская политика в отношении Беларуси, европейская политика развития; гражданское общество, роль организаций гражданского общества в процессах демократизации Беларуси; Евразийский экономический союз.

Николай Ошуркевич — консультант, специалист в области организационного развития и усиления потенциала для НПО. Окончил биологический факультет Беларусского государственного университета по специальности «Биология», а также Институт бизнеса и менеджмента технологий при БГУ по специальности «Финансы и кредит». Область исследовательских интересов: сектор НПО, развитие гражданского общества, организационное развитие и управление изменениями.

Андрей Егоров — директор Центра европейской трансформации, магистр политических наук. Окончил отделение политологии и магистратуру по специальности «Политология» Беларусского государственного университета. В области политических исследований работает с 2001 года. Фокус исследовательских интересов: трансформация постсоветского пространства, гражданское общество, политические трансформации в Беларуси и регионе Восточного партнерства, европейские исследования.

Центр европейской трансформации (ЦЕТ) — независимый беларусский *think-tank*, основанный в марте 2010 года. ЦЕТ входит в структуру Международного консорциума «ЕвроБеларусь».



Центр европейской трансформации
Минск, Беларусь

cet@eurobelarus.info
cet.eurobelarus.info
+375 29 6185388

 Facebook  Twitter  VKontakte